

## Tilburg University

### De rationaliteit van de klantgerichte overheid

Hoogwout, M.

*Publication date:*  
2010

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Hoogwout, M. (2010). *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*. Uitgeverij Réunion.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Marcel Hoogwout

# De rationaliteit van de klantgerichte overheid

*Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van  
het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt  
en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan*



UITGEVERIJ RÉUNION

De rationaliteit van de klantgerichte overheid

Afbeelding omslag: Marjan van Linge

Vormgeving en opmaak: H&R Communicatieve Vormgeving, Purmerend

ISBN 978 90 79263 042

NUR 805

Uitgeverij Réunion  
Soesterveste 10  
3432 RK Nieuwegein  
[info@uitgeverijreunion.nl](mailto:info@uitgeverijreunion.nl)  
[www.uitgeverijreunion.nl](http://www.uitgeverijreunion.nl)

© 2010 Marcel Hoogwout. Alle rechten voorbehouden. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

© 2010 Marcel Hoogwout. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing from the proprietor.



# De rationaliteit van de klantgerichte overheid

*Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het  
klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop  
gemeenten daarmee omgaan*

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit van Tilburg  
op gezag van de rector magnificus, prof.dr. Ph. Eijlander,  
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college voor  
promoties aangewezen commissie in de aula van de Universiteit  
op woensdag 15 september 2010 om 14.15 uur

door

Marcel Hoogwout,  
geboren op 10 maart 1966 te Haarlem

Promotores:

Prof.mr.dr. S. Zouridis

Prof.dr. R.E. Leenes

Promotiecommissie:

Prof.dr. H.P.M. van Duivenboden

Prof.mr. R. Bekker

Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Voor alle ambtenaren  
die zich iedere dag opnieuw inzetten  
om het klantdenken in de praktijk te brengen



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>13</b>
<b>Lijst van veelgebruikte afkortingen</b>	<b>16</b>
<b>Deel I: Theoretisch kader</b>	<b>19</b>
<b>1 Het fenomeen klantdenken</b>	<b>21</b>
1.1 Een nieuw fenomeen	21
1.2 Klantdenken beïnvloedt het openbaar bestuur	23
1.2.1 Opeenvolgende regeringen stimuleren het klantdenken binnen de overheid	24
1.2.2 Klantdenken bij de lagere overheden en uitvoeringsorganisaties	27
1.2.3 Klantdenken in de bestuurskunde	31
1.2.4 Conclusie	33
1.3 Klantdenken is potentieel conflicterend	33
1.4 Een onderzoek over het klantdenken	37
1.4.1 Introductie op de onderzoeksvraag	37
1.4.2 De onderzoeksvraag	37
1.4.3 Afbakening van het onderzoek	39
1.4.4 Relevantie van de onderzoeksvraag	40
1.4.5 De onderzoeksvraag als bestuurskundig onderwerp	41
1.5 Keuze voor benadering klantdenken als bestuurlijk paradigma	42
1.5.1 Manieren om klantdenken als fenomeen te beschrijven	42
1.5.2 Het paradigmabegrip en haar kenmerken	45
1.5.3 Het paradigmabegrip toegepast op het klantdenken	50
1.6 Opzet van het proefschrift	54
<b>2 Het paradigma van het klantdenken</b>	<b>55</b>
2.1 Inleiding	55
2.1.1 Overheidsdienstverlening: enkele typeringen	55
2.1.2 Op individuen gerichte dienstverlening versus collectieve dienstverlening	58

2.2	Het ontstaan van het klantdenken: het samenkomen van maatschappelijke, technische en bestuurlijke ontwikkelingen	60
2.2.1	Ontwikkelingen op sociaal en maatschappelijk gebied	61
2.2.2	Ontwikkelingen in het openbaar bestuur	65
2.2.3	Ontwikkelingen van het klantdenken in het bedrijfsleven	73
2.2.4	De opkomst van het internet	76
2.2.5	Samenvatting: Het momentum van het klantdenken	80
2.3	De opvattingen en waarden achter het paradigma van het klantdenken	81
2.3.1.	De opvattingen (beliefs) achter het klantdenken	81
2.3.2	De waarden achter het klantdenken	88
2.4	De conceptualisatie van het klantdenken in de praktijk	92
2.4.1	Organisatorische conceptualisatie	93
2.4.2	Uitbreiding van klantrechten	99
2.4.3	Administratieve lastenverlichting	102
2.4.4	Klantdenken als mentaliteitsverandering	104
2.4.5	Verwachtingenmanagement	105
2.5	Kritieken op het klantdenken	108
2.6	Samenvatting kenmerken van het paradigma van het klantdenken	112
<b>3</b>	<b>Het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken</b>	<b>115</b>
3.1	Het ontstaan van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken	116
3.1.1	Bureaucratie en rechtsstaat	116
3.1.2	De rationalisatie van het overheidssturen	118
3.1.3	De rol van ICT in het beleidsuitvoeringsdenken	122
3.2	De ideologie achter het beleidsuitvoeringsdenken	123
3.2.1	Opvattingen achter het beleidsuitvoeringsdenken	123
3.2.2	Waarden achter het beleidsuitvoeringsdenken	127
3.3	Praktijken van het beleidsuitvoeringsdenken	131
3.3.1	Het bestuursrecht als instrument van beleidsuitvoering	131
3.3.2	Uitvoeringsorganisaties als uitvoeringsfabrieken	132
3.3.3	De constructie ‘medebewind’	133
3.3.4	Dienstverlening als instrument voor gedragsbeïnvloeding	133
3.3.5	Inzet van ICT om efficiency, gelijkheid en regelgebondenheid na te streven	135
3.3.6	Opleiding en training als middel om willekeur te voorkomen	135
3.4	Kritiek op het beleidsuitvoeringsdenken	136
3.5	Samenvatting paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken	140

<b>4</b>	<b>Potentiële spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken</b>	<b>143</b>
4.1	Inleiding	143
4.2	Het klantdenken versus het beleidsuitvoeringsdenken	144
4.2.1	Een overzicht van overeenkomsten en verschillen	144
4.2.2	Overeenkomsten en verschillen nader beschouwd	146
4.3	Naar een raamwerk voor het duiden van de potentiële spanningen	154
4.3.1	Loyaliteit	155
4.3.2	Vertrouwen in de burger	157
4.3.3	Ongelijkheidstolerantie	160
4.3.4	Monopoliegehechtheid	163
4.3.5	Percepties over het nut van klantgemak	166
4.3.6	Verschillende spanningsniveaus	168
4.3.7	Samenvatting analysekader	169
<b>Deel II:</b>	<b>Empirie</b>	<b>173</b>
<b>5</b>	<b>Onderzoeksstrategie</b>	<b>175</b>
5.1	Inleiding	175
5.2	Casestudy als basisstrategie	176
5.2.1	Keuze voor casestudy strategie	176
5.2.2	Selectie van casussen	178
5.2.3	Afbakening onderzoeks domein binnen de geselecteerde casussen	184
5.3	Onderzoeksdesign: beslissingen als kristallisatiepunt van spanningen	185
5.3.1	Het onderzoekbaar maken van vermeende spanningen	185
5.3.2	Afbakening van de te onderzoeken beslissingen	186
5.3.3	Wijze van onderzoek per beslissing	189
5.3.4	Borging van de integriteit en kwaliteit van het onderzoek naar beslissingen	191
5.3.5	Samenvatting onderzoeksdesign	196
<b>6</b>	<b>Gemeente Tilburg</b>	<b>197</b>
6.1	Inleiding	197
6.1.1.	Huidige dienstverleningssituatie	197
6.1.2	Inventarisatie van relevante beslissingen met betrekking tot de dienstverlening	197
6.1.3	Selectie van nader te bestuderen beslissingen	202
6.2	Zeven nader bestudeerde beslissingen	202

6.2.1	Organiseren op basis van klanrollen: Het ontstaan van een publieksdienst	202
6.2.2	Dichter bij de burger? De opening en sluiting van een netwerk van stadswinkels	204
6.2.3	Publieksruimte als visitekaart: De verbouwing van een stadskantoor	206
6.2.4	De opkomst van een dienstverleningsconcept	206
6.2.5	Verruiming van de discretionaire bevoegdheid: De wijzigende status van werkinstructies	209
6.2.6	Tariefdifferentiatie als discussiepunt	210
6.2.7	Samenwerken met meer dan dertig potentiële ketenpartners	211
6.3	Analyse	211
6.3.1	Invulling van het klantdenken in Tilburg	212
6.3.2	Het transitieproces	214
6.3.3	Patronen in de beslissingen	217
6.3.4	Conclusies m.b.t. de confrontatie tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken in Tilburg	222
7	<b>Gemeente Zwolle</b>	225
7.1	Inleiding	225
7.1.1	Huidige situatie dienstverlening in Zwolle	225
7.1.2	Inventarisatie van relevante beslissingen met betrekking tot de dienstverlening	226
7.1.3	Selectie van te onderzoeken beslissingen	232
7.2	Nader bestudeerde beslissingen	233
7.2.1	Een nieuw stadskantoor als katalysator voor loketconcentratie	233
7.2.2	Cultuurverandering aan de basis: Operatie 'Blik Opener'	235
7.2.3	Telefonische dienstverlening: uitbesteden of zelf doen	236
7.2.4	Samenwerken met derden in het belang van de klant: Werkplein De Lure	237
7.2.5	Crisis in de dienstverlening: het project 'De wachttijden te lijf'	238
7.2.6	Investeren in digitale vergunningverlening	240
7.3	Analyse	242
7.3.1	Invulling van het klantdenken in Zwolle	242
7.3.2	Het transitieproces	243
7.3.3	Patronen in de beslissingen	245
7.3.4	Conclusies m.b.t. de confrontatie tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken in Zwolle	255



<b>8</b>	<b>Gemeente Almere</b>	<b>257</b>
8.1	Inleiding	257
8.1.1	Huidige situatie dienstverlening in Almere	257
8.1.2	Inventarisatie van relevante beslissingen met betrekking tot de dienstverlening	257
8.1.3	Selectie van uit te diepen beslissingen	264
8.2	Nader bestudeerde beslissingen	264
8.2.1	Kantelen naar de klant: de oprichting van de Publieksdienst	264
8.2.2	Invoering servicenormen: Naar meer rechten voor de klant?	266
8.2.3	Lastenverlichting door minder regels: Taskforce Deregulering	268
8.2.4	Meer keuzevrijheid voor de klant: de invoering van de Wmo en individuele voorzieningen	269
8.2.5	Almere Direct: Het klantcontactcentrum als basis van een dienstverleningsstrategie	271
8.2.6	Almere Switch: procesherontwerp bij de uitkeringsverstrekking	273
8.2.7	Wel of niet winkelen bij de wijkwinkels?	274
8.3	Analyse	275
8.3.1	Invulling van klantdenken in Almere	275
8.3.2	Het transitieproces	279
8.3.3	Patronen in de beslissingen	280
8.3.4	Conclusies m.b.t. de confrontatie tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken in Almere	286
 <b>Deel III:</b>	 <b>Geleerde lessen</b>	 <b>287</b>
9	Conclusies naar aanleiding van het casusonderzoek	289
9.1	Inleiding	289
9.2	Het succes van het invoeren van het klantdenken	289
9.3	Het transitieproces naar een klantgerichte gemeente	292
9.3.1	Vergelijkbare transitieprocessen	292
9.3.2	Ambtelijk management als aanjager van het klantdenken	294
9.4	De mate waarin spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken een rol spelen	297
9.5	De manier waarop de betrokkenen met de spanningen omgaan	301
9.6	Wat de casusonderzoeken ons leren over het theoretische raamwerk	303
9.7	Samenvatting	304

<b>10</b>	<b>Overheidsdienstverlening in een nieuw perspectief</b>	<b>307</b>
10.1	Inleiding	307
10.2	Toekomst voor het klantdenken als paradigma?	308
10.3	Klantdenken als een extra rationaliteit waar de overheid rekening mee heeft te houden	312
10.4	De klant centraal in het paradigma van de beleidsuitvoering	314
10.4.1	Strategie 1: doorgaan op de ingeslagen weg	315
10.4.2	Strategie 2: negeren van de klantrationaliteit	316
10.4.3	Strategie 3: dienstverlening buiten de overheid organiseren	317
10.5	Klantdenken en institutionele vernieuwing	322
10.5.1	Over het begrip institutionele vernieuwing	323
10.5.2	Klantdenken als institutionele vernieuwing	323
10.5.3	Is institutionele vernieuwing in het klantdenken meer dan verbale vernieuwing?	325
10.5.4	Het concept 'paradigma' om institutionele vernieuwingen te bestuderen	326
10.6	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	327
10.7	Slotbeschouwing: Klantdenken als één van vele paradigma's	329
	Summary	331
	Bijlage A: Vooruitstrevende gemeenten op het vlak van het klantdenken	343
	Bijlage B: Geraadpleegde documentatie en personen per casus	347
	Literatuurlijst	353

# Voorwoord

Alle wetenschap begint met verwondering. Verwondering over de vraag waarom de dingen gaan zoals ze gaan, en vooral over de vraag waarom ze niet anders kunnen. In mijn geval begon deze verwondering in mijn dagelijkse werk. Als organisatieadviseur heb ik vele jaren van dichtbij mogen aanschouwen hoe overheden hun best doen om klantgerichter te worden. Ondanks hun goede bedoelingen blijkt telkens weer dat het omvormen van gemeenten, waterschappen en provincies naar klantgerichte organisaties niet zo vanzelfsprekend gaat als het gemak waarmee het idee van het koesteren van de burger als klant wordt omarmd. Wat is het toch dat dit op zich nobele streven zo bemoeilijkt? Deze verwondering heeft mij aangezet tot een ontdekkingsstocht door de bestuurswetenschap en de bestuurspraktijk op zoek naar de ratio achter het streven van veel overheden om burgers niet alleen meer als kiezer of onderdaan te beschouwen, maar ook als klanten die, als individuen met eigen wensen en behoeften, diensten afnemen. Dit proefschrift is voor mij als een verslag van deze ontdekkingsstocht. Het was een lange tocht en niet altijd even gemakkelijk. De beloning is royaal: meer begrip en ontzag voor het bijzondere van de overheid als institutie en voor alle mensen die hun best doen om deze institutie ten goede te veranderen.

Deze ontdekkingsstocht had ik niet met succes kunnen afronden als ik onderweg niet geholpen was door vele mensen. Ik wil ze op deze plek allemaal bedanken voor hun hulp. In het bijzonder gaat mijn lof uit naar de bestuurders, managers en medewerkers die ik heb mogen interviewen in de drie onderzochte gemeenten. Met hun openheid en eerlijkheid over de binnengemeentelijke besluitvormingsprocessen hebben ze dit onderzoek mogelijk gemaakt. Daarbij hebben zij het risico op de koop toe genomen dat mogelijk minder flatterende kanten van de gemeentelijke besluitvorming in de openbaarheid komen. Daarnaast wil ik de dienstverleners bij de vele andere gemeenten, die ik de afgelopen jaren heb mogen ontmoeten, bedanken voor hun rol als inspiratiebron en klankbord in de vele discussies over klantgerichtheid en dienstverleningsvisies. Dit geldt ook voor mijn (voormalige) collega's bij de adviesbureaus PricewaterhouseCoopers en Zenc. Als klantdenkers van het eerste uur trekken jullie er nog steeds dagelijks op uit om overheden dat hoognodige zetje in de juiste richting te geven. De partners van Zenc, Ko Mies, Arno Janssen en Arre Zuurmond, hebben het mogelijk gemaakt dat ik promotie-onderzoek en

werken meerdere jaren heb kunnen combineren en ook een sabbatical heb kunnen opnemen. Ik hoop dat jullie ook de vruchten plukken van onze jaren van samenwerking en deze ontdekkingstocht.

Onderweg op mijn ontdekkingstocht heb ik het geluk gehad af te toe te kunnen aanklappen bij lotgenoten: Arjan van Venrooij, Laurens Lapré, Noor Huijboom, Bettine Pluut, Jelle van Veenen, Marcel Noordhuis, Peter Castenmiller en Marike Noordhoek bedankt voor jullie steun, inspiratie en medeleven en, voor zover jullie nog niet klaar zijn: houd vol!

Omdat de Universiteit Twente de eerste universiteit was die mijn promotiestreven serieus durfde te nemen, wil ik, alhoewel het proefschrift uiteindelijk aan een andere universiteit is afgerond, ook dr. Jörgen Svensson en prof. dr. Bert Steenge aan deze universiteit bedanken voor de begeleiding die ik van hen heb mogen ontvangen. Ik heb het mede aan Mirjam Lips te danken dat de overstap naar de Universiteit van Tilburg mogelijk werd. Mijn oud-collega's bij de vakgroep TILT van de rechtenfaculteit hebben zich ongetwijfeld wel eens afgevraagd wat een onderzoek over klantdenken bij gemeenten te maken heeft met law en technology in society. Ik koester echter onze lunchsessies en de andere perspectieven die jullie mij hebben gegeven op de juridische en ethische kant van innovaties in de overheid.

Ig Snellen, Arre Zuurmond en Harry ter Braak wil ik bedanken voor hun welwillendheid om als leden van een voor dit doel ingestelde klankbordgroep een eerdere versie van het proefschrift van kritische commentaren te voorzien.

Het is Ronald Leenes waar ik waarschijnlijk het meeste aan te danken heb als het gaat om de totstandkoming van dit proefschrift. Hij was degene die als eerste iets zag in mijn idee voor een promotie-onderzoek rondom dienstverlening bij overheden. Hij bood mij een plaats aan de Universiteit Twente, introduceerde me in de verschillende academische kringen en baande de weg voor de overstap naar de Universiteit van Tilburg. In de loop der jaren ben ik hem niet alleen als begeleider maar ook als goede vriend gaan beschouwen. Ik ben dan ook zeer blij dat hij inmiddels als volwaardig hoogleraar en promotor bij de afronding van dit proefschrift kan optreden.

Stavros Zouridis was voor mij de juiste man op de juiste plaats. Juist toen ik naarstig op zoek was naar een promotor met een authentieke academische achtergrond op het thema overheidsdienstverlening kwam het bericht van zijn benoeming tot hoogleraar. Vanaf toen is de vaart erin gekomen. De prikkelende sessies met hem hebben niet alleen aan de basis gestaan van de totstandkoming van dit proefschrift, maar hebben ook mijzelf als kritische denker gevormd.

Jorden en Steven, jullie zijn geboren tijdens de reis die resulteerde in dit proefschrift. Jullie aanwezigheid was vaak een welkome reden om de ontdekkingstocht tijdelijk te onderbreken. Mijn verwondering over het klantdenken bij de overheid valt nog steeds in het niet bij de verwondering om jullie te mogen zien opgroeien. Mogen jullie op een dag ook bezield worden door een dergelijke verwondering.

Mij is al vroeg verteld dat er maar één soort goed proefschrift bestaat en dat is een af proefschrift. Dat dit proefschrift de eindstreep heeft weten te halen is vooral te danken aan mijn levensgezel, uitgever en grote liefde Marieke. Vanaf het begin heb je mij geholpen de ontdekkingsstocht mogelijk te maken. Jouw organisatievermogen heeft er voor gezorgd dat ik mijn academische ontdekkingsstocht en andere bezigheden zoveel jaren heb weten te combineren. Jouw liefde en aansporingen hebben me door de moeilijke periodes geholpen. Jouw alertheid heeft me voor veel valkuilen behoed. Jouw professionaliteit als uitgever heeft er voor gezorgd dat het verhaal een stuk toegankelijker is geworden dan het was. Daarvoor ben ik je iedere dag opnieuw dankbaar. Ik zie het resultaat dan ook als een prestatie van ons samen.

Nieuwegein, 7 juni 2010

Marcel Hoogwout

# Lijst van veelgebruikte afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BO	Backoffice: onderdeel van de organisatie dat geen, of alleen in tweede instantie, contacten heeft met klanten van de organisatie en uit het zicht van de klanten (dienstverlenings)taken uitvoert.
CIZ	Centraal Indicatieorgaan Zorg: zelfstandige organisatie die namens de gemeente op basis van onderzoek aan een cliënt beoordeelt of een cliënt in aanmerking komt voor zorgvoorzieningen op basis van de WMO, Wvg of de AWBZ.
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EGEM	Samenwerkingsprogramma van het Rijk en de gemeenten (VNG) dat van 2003 tot 2009 het gebruik van ICT bij gemeenten heeft bevorderd. Het programma maakte organisatorisch onderdeel uit van het ICTU.
ESD	Electronic Service Delivery: Engelstalige afkorting voor transactiediensten via het internet.
ICTU	ICT Uitvoeringsorganisatie: Stichting waarin het Rijk allerlei rijksprogramma's onderbrengt ter bevordering van het gebruik van ICT in de publieke sector.
FO	Frontoffice: onderdeel van organisatie dat de eerste en meeste klantcontacten heeft.
fte	Full Time Equivalent: afkorting om de hoeveelheid medewerkers mee uit te drukken als aantal fulltime banen. De afkorting is bij de overheid veel in gebruik, doordat het vele gebruik van parttime werken en de vormen waarin dat plaats vindt, het begrip 'aantal medewerkers' moeilijk onderling vergelijkbaar maakt. Begrotingen zijn bijvoorbeeld gebaseerd op aantallen fte's in plaats van aantallen medewerkers.

GBA	Gemeentelijke Basisadministratie: registratie van persoonsgegevens die door gemeenten wordt bijgehouden en door een groot aantal andere overheden wordt gebruikt.
Gemw.	Gemeentewet
GSB	Grote Stedenbeleid: door het Rijk geïnitieerd en gefinancierd programma dat, in de vorm van een aantal convenanten met 31 steden, de sociale problemen die kenmerkend zijn voor grote steden wil aanpakken.
KCC	Klant Contact Centrum: organisatieonderdeel dat alle telefonische, digitale en balievragen van klanten van de gemeenten moet coördineren en beantwoorden.
LP BW&L	Landelijk Project Loket Bouwen, Wonen & Leefomgeving: samenwerkingsverband van het programma OL2000 en het ministerie van VROM om dienstverleningsintegratie rondom de thema's bouwen, wonen en leefomgeving te bevorderen onder overheden.
NMKG	Netwerk Management en Kwaliteitszorg bij Gemeenten
NPM	New Public Management: Stroming/paradigma in de bestuurskunde die een meer bedrijfsmatige benadering van beleidsuitvoeringsvraagstukken voorstaat.
NVvB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OL2000	Overheidsloket 2000: Door het Rijk geïnitieerd programma dat van 1996 tot 2002 heeft gelopen om het klantgericht werken onder overheden te bevorderen.
RVE	Resultaatverantwoordelijke Eenheid: organisatieonderdeel binnen de gemeente Zwolle, vergelijkbaar met niveau van een vakdienst.
SCO	Service Center van de Overheid
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VDP	Vereniging Directeuren van Publieksdiensten

VGS	Vereniging van Gemeentesecretarissen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (omgevingsvergunning)
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wvg	Wet Voorziening Gehandicapten
Wwb	Wet Werk en Bijstand
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan: Uitvoeringsorganisatie van het Rijk



# Deel I: Theoretisch kader

Het eerste deel van dit proefschrift beschrijft de opkomst van een relatief nieuw fenomeen in het openbaar bestuur. Dit fenomeen wordt in de rest van het onderzoek het paradigma van het klantdenken genoemd. Het paradigma van het klantdenken beïnvloedt zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering bij overheden. De wortels van het klantdenken worden teruggeleid tot een aantal ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Het klantdenken manifesteert zich zowel als een ideologie met een eigentijdse kijk op de relatie burger-overheid als in de praktijk van het openbaar bestuur. Door de specifieke kenmerken van een op individuen gerichte overheidsdienstverlening leidt het paradigma van het klantdenken tot theoretische tegenstrijdigheden en praktische spanningen met de oorspronkelijke, meer gangbare manieren van werken. Deze gangbare manieren van werken en de daarachter liggende diep geïnstitutionaliseerde oorspronkelijke kijk op het functioneren van overheden worden samengevat onder het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken. De gebieden waar de confrontatie van beide paradigma's grote kans heeft om te leiden tot spanningen, zijn vervolgens beschreven aan de hand van vijf thema's die de rode draad zijn bij het praktijkonderzoek zoals beschreven in deel II.



# 1 Het fenomeen klantdenken

## 1.1 Een nieuw fenomeen

De afgelopen twee decennia is een nieuw fenomeen opgekomen in het openbaar bestuur. Een fenomeen dat de verhoudingen tussen burger en overheid in een nieuw licht heeft geplaatst. Een fenomeen, dat met een eigen vocabulaire het taalgebruik van politici én ambtenaren is gaan beheersen. Een fenomeen dat zijn weg heeft gevonden in zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering in het openbaar bestuur. Het is daardoor niet meer weg te denken uit de hedendaagse overheidspraktijk. In het kader van dit proefschrift zal ik dit fenomeen verder aanduiden als ‘het klantdenken’.

Het klantdenken omvat ideeën over het benaderen van de burger als klant van de overheid. Het klantdenken kent de burger rechten toe die vergelijkbaar zijn met die van klanten van bedrijven in de private sector. In het klantdenken is de overheid vooral leverancier van diensten aan individuele burgers. Het welbevinden van deze individuele burgers over de dienstverlening is een maatstaf geworden voor het succes van de overheid. De burger is consument. De overheid wordt op haar beurt op zijn minst een morele plicht toegedicht zich in te leven in de behoeften van de individuele burger en haar dienstverlening daarop aan te passen. De burger wordt centraal gezet. De behoeften van de individuele burger zijn leidend. De overheid is volgend en organiseert haar dienstverlening zoveel mogelijk om de burger als klant heen. Een aantal citaten kan deze korte typering van het klantdenken illustreren:

*De burger als klant is ontdekt en soms lijkt het wel of overheidsorganisaties daarmee een nieuwe hemel aan de einder zien* (Bekkers, Zouridis e.a., 1998).

*... contacten moeten efficiënt en klantvriendelijk verlopen: mensen en instellingen moeten zo weinig mogelijk last hebben van de overheidsbureaucratie en de producten en diensten van de overheid moeten zijn toegesneden op hun wensen. De overheid moet voorkomen dat mensen het slachtoffer worden van langs elkaar*

---

1 Het woord klantdenken komt (nog) niet voor in de Dikke van Dale. Het begrip is daarom in dit proefschrift specifiek geïntroduceerd om het stelsel van opvattingen, waarden en praktijken aan te duiden waarbij de klant in de overheidsdienstverlening centraal staat.

*heen werkende overheidsinstellingen (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2004, p. 7).*

*Burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen vragen als klant hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs en weten uit ervaring dat dit kan in de private markt. Bijvoorbeeld bij supermarkten, ketenspecialzaken en banken. Mede gevoed door deze ervaringen claimen ze het recht dat hun behoeften en wensen de maat moeten zijn voor overheidsdienstverlening. Ze zijn niet meer de laatste schakel in dienstverleningsketens, maar de eerste schakel; er is in toenemende mate sprake van ketenomkering ook in de publieke dienstverlening. Vraaggerichtheid is dan ook een belangrijk oriëntatiepunt voor de wijze waarop publieke dienstverlening het best kan worden georganiseerd en gestuurd (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, 2005, p. 7).*

*We zijn [in 2010, MH] een klantgerichte gemeente die haar bewoners, ondernemers en instellingen centraal stelt. Een gemeente die haar klanten goed bejegt, met hen meedenkt zonder onnodige lasten (Kloosterhoeveberaad, 2006, p. 2).*

*Burgers, inwoners en ondernemers, al onze klanten, verwachten van ons dat wij ze goed en snel helpen, dat wij ze correct te woord staan en dat onze producten en diensten makkelijk verkrijgbaar zijn. Onze dienstverlening is ons visitekaartje en dat bepaalt het imago dat we bij onze klanten hebben (Gemeente Zwolle, 2006, p. 5).*

*Steeds meer wordt de cliënt als een soevereine consument beschouwd die stuurt, beoordeelt en de dienst kiest die bij hem of haar past. Deze toegenomen aandacht voor de cliënt is op zich lovenswaardig (WRR, 2004, p. 11).*

*The notion of putting clients, customers, users, patients, passengers (or whatever) first has been given tremendous rhetorical emphasis in many jurisdictions and in many countries (Politt and Bouckaert, 2004, p. 125).*

Deze min of meer willekeurige citaten over het klantdenken, klinken menigeen wellicht vanzelfsprekend in de oren. Er is echter een tijd geweest dat het klantdenken geen vanzelfsprekend uitgangspunt was voor de dienstverlening door de overheid<sup>2</sup>. En dat is nog niet zo lang geleden. Het klantdenken is een nieuwe manier

---

2 Ook nu nog bestaat er vooral onder bestuurskundigen en juristen een weerstand tegen het klantbegrip in het openbaar bestuur. Velen beschouwen vanwege de bijzondere (juridische) verhouding tussen burger en bestuur het begrip klant voor het duiden van de rol van een burger als afnemer van overheidsdiensten ongepast. Het wekt illusies die niet kunnen worden waargemaakt. Zie bijvoorbeeld ook het citaat van Berg hierover in paragraaf 2.5. Dit toont eens te meer aan dat het klantdenken bij de overheid potentiële spanningen met zich mee brengt.

van denken, die zich uit in het gedrag van politici en ambtenaren. Het verandert de werkelijkheid. Oude praktijken worden vervangen door nieuwe klantgerichte praktijken. We zitten nu in een periode waarin overheden bezig zijn het klantdenken in te voeren in de eigen organisaties. Deze organisaties staan voor de uitdaging het nieuwe klantdenken te combineren met de reeds bestaande manieren van denken en werken. Hoe dit proces verloopt, is het onderwerp van dit proefschrift.

Dit proefschrift vertrekt vanuit de veronderstelling dat het klantdenken zodanig afwijkt van in de loop der tijd gegroeide instituties in het openbaar bestuur, dat de introductie ervan leidt tot spanningen<sup>3</sup>. Door het bestuderen van deze spanningen kan mogelijk meer inzicht worden gekregen in de mogelijkheden en onmogelijkheden van het klantdenken in overheidscontexten. Deze inzichten kunnen worden gebruikt om de overheidspraktijk met succes meer klantgericht te maken; op een meer abstract niveau kunnen zij bijdragen aan de theorievorming over de relatie burger-overheid.

Dit eerste hoofdstuk geeft een inleiding op de probleemstelling van het onderzoek. Het zal laten zien dat het klantdenken zich manifesteert in vele verschijningsvormen (paragraaf 1.2) en dat het een aantal dilemma's in zich bergt die het vermoeden aanwakkeren dat de introductie ervan potentieel conflictueus is (paragraaf 1.3). In de volgende paragraaf is een onderzoeksvraag gedefinieerd waarbij de spanning die de invoering van het klantdenken lijkt te veroorzaken, centraal is gesteld (paragraaf 1.4). Vervolgens wordt het paradigmabegrip als raamwerk gekozen om het klantdenken te gaan beschrijven (paragraaf 1.6). In de laatste paragraaf is uiteengezet hoe het onderzoek verder is opgebouwd.

## **1.2 Klantdenken beïnvloedt het openbaar bestuur**

Het klantdenken heeft in een relatief korte periode in de praktijk van het openbaar bestuur een niet meer weg te denken plaats ingenomen. Het heeft daarbij zodanige vormen aangenomen dat veel burgers, ambtenaren en politici het klantdenken als vanzelfsprekend zijn gaan beschouwen, zonder te beseffen dat er een tijd is geweest dat de klantgerichtheid van de overheid minder vanzelfsprekend was. In deze paragraaf wordt een impressie gegeven van de plaatsen en vormen waarin het klantdenken in het openbaar bestuur tot uitdrukking komt.

---

3 Zie paragraaf 1.3 voor een onderbouwing van dit uitgangspunt.

1.2.1 *Opeenvolgende regeringen stimuleren het klantdenken binnen de overheid*

In Nederland heeft de centrale overheid een belangrijke impuls gegeven aan het klantdenken binnen het openbaar bestuur. Verschillende opeenvolgende regeringen hebben vanaf het begin van de jaren negentig beleid gevoerd dat bijdroeg aan de wijde verspreiding van het klantconcept. Een belangrijk element in het vanuit het Rijk gestimuleerde beleid is de integratie van de dienstverlening rondom de vraagpatronen van de burger. Later is daarbij gekomen het streven naar administratieve lastenverlichting. Daarnaast is steeds meer energie gestopt in het stimuleren van het gebruik van ICT bij het bedienen van de klanten van de overheid en het reduceren van de administratieve lasten.

In de periode 1992-1994 werd door de regering al geëxperimenteerd met een voorloper van de één-loketgedachte. Er werden voor het eerst vier pilotprojecten bij gemeenten ondersteund rondom het thema Service Centra van de Overheid, een idee dat was overgenomen uit het Amerikaanse 'civic service centers' concept (Van der Meer & Van Dijk, 2002, pp. 14-15). Gemeenten die toen al meededen zijn onder andere de gemeenten Rheden, Alphen aan den Rijn en Naaldwijk.

Onder de paarse kabinetten van 1994 tot 2001 zijn het klantdenken en de één-loketgedachte verder gestimuleerd door het programma Overheidsloket 2000 (OL2000) dat van 1996 tot 2002 heeft gefunctioneerd (Ministerie van BZK, 1995). Het programma had zich als voornaamste doel gesteld *'om een geïntegreerde publieke dienstverlening vanuit het perspectief van de burger te realiseren. Het huidige aanbod van publieke dienstverlening op vele locaties en via vele loketten moet vervangen worden door een meer geïntegreerd aanbod'* (Overheidsloket 2000, 1997, p. IX). OL2000 heeft een belangrijke rol gespeeld bij het verspreiden van het klantdenken onder met name de gemeenten in Nederland. Van der Meer en Van Dijk concluderen bijvoorbeeld dat de door hen onderzochte gemeenten zich vooral in de beginfase van hun veranderingstraject veel hebben laten inspireren door het materiaal en de conferenties van OL2000 (Van der Meer & Van Dijk, 2002, p. 7). Het programma heeft onder andere een serie handboeken uitgegeven met titels als 'Van vraagpatroon naar loketidee' (OL 2000, 1997), 'Bouwen aan een geïntegreerd loket: Van loketidee naar implementatie' (OL 2000, 1998) en 'Eén loket op het internet' (OL 2000 & Overheid.nl, 2000). De visie op dienstverlening in deze handboeken heeft grote invloed gehad op de manier waarop veel overheden ook nu nog invulling geven aan het klantdenken.

Het klantdenken heeft geleidelijk ook zijn weg gevonden in de wetgeving. Bij de staatsrechtelijke wijziging van de Gemeentewet in 2002 zijn expliciet elementen van

klantdenken in de wet opgenomen. Sinds het van kracht worden van de wetswijziging in 2003 is iedere burgemeester verplicht om jaarlijks een burgerjaarverslag uit te brengen aan de raad waarin verantwoording dient te worden afgelegd over in ieder geval de kwaliteit van de dienstverlening en wat de gemeente het afgelopen jaar heeft gedaan om de dienstverlening te verbeteren (Art. 170 lid 2 Gemw). Dit is gedaan op aanbeveling van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, die stelt dat *'veel burgers rekenen de gemeente af op de kwaliteit van haar dienstverlening (...) De commissie acht in dat licht de burgemeester de aangewezen instantie om de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening te bevorderen'* (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 38-39).

De per 1 januari 2007 ingevoerde WMO kan eveneens gezien worden als een typische materialisering in de wet van het streven naar reductie van het ongemak voor klanten. De toenmalig verantwoordelijke staatssecretaris Ross noemde in haar uitleg aan de Tweede Kamer expliciet het nastreven van de één-loketgedachte als beweegreden voor de nieuwe wet (Ross-Van Dorp and Hoogervorst, 2004, p. 13). Ook het wetsvoorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is voornamelijk ingegeven door het streven van het Rijk de lasten voor burgers en bedrijven te beperken. De inleiding van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel zegt hierover *'Centraal in dit wetsvoorstel (...) staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven (...) Eén omgevingsvergunning leidt tot de invoering van één loket, één (digitaal) aanvraagformulier, één bevoegd gezag (één aanspreekpunt), één uniforme en in het algemeen ook kortere procedure, één procedure voor bezwaar en beroep en één handhavend bestuursorgaan. De samenvoeging van deze toestemmingen leidt tot een omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten'*. Het Rijk hoopt hiermee het aantal vergunningen jaarlijks met 200.000 te kunnen reduceren en de burgers en bedrijven € 33 miljoen aan administratieve lasten te besparen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, MvT Wabo, 2006, p. 3). Op 1-10-2009 is daarnaast de 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' van kracht geworden. Met deze wet krijgen klanten van de overheid het recht om financiële compensatie te eisen als een overheidsinstantie zich niet aan wettelijke termijnen weet te houden.

De kabinetten Balkenende II en III kenden een aparte minister voor Bestuurlijke Vernieuwing. Belangrijk onderdeel bij dit bestuurlijke vernieuwingsstreven was het speciaal opgezette programma Andere Overheid (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties, 2004). Dit programma had als één van de expliciete doelen om de klantgerichtheid van de overheid te verbeteren. Onder andere met de invoering van een stelsel van basisregistratiewetten wil ook de huidige regering voorkómen dat burgers te veel lastig worden gevallen met dezelfde vragen. Onder het motto 'eens gegeven blijft een gegeven' moet dit stelsel voorkomen dat de

klant steeds opnieuw gegevens moet aanleveren en invullen die al lang bij de overheid bekend zijn. De verschillende basisregistratiewetten van dit stelsel bevatten clausules, die burgers het recht geven de aanlevering van gegevens te weigeren, indien deze al bij de binnen de overheid aangewezen registratiehouder bekend zijn.

Het klantdenken vindt niet alleen zijn weg in stimuleringsprogramma's en wet- en regelgeving. In het kader van het thema administratieve lastenverlichting kent ons staatsbestel sinds 2000 een tijdelijk en onafhankelijk adviescollege voor de toetsing van administratieve lasten (ACTAL). Dit college is ingesteld met als doel 'een cultuuromslag bij regelgevers te bewerkstelligen, opdat zij de administratieve lasten voor burgers en bedrijven blijvend gaan verlichten' (ACTAL, 2006). Het is de bedoeling dat ieder wetsvoorstel zal worden voorzien van een advies van het ACTAL over de effecten die de voorgestelde regels hebben op de administratieve lastendruk van bedrijven en sinds 2005 ook van burgers.

Met de oprichting in 2001 van een uitvoeringsorganisatie voor het ICT-beleid (ICTU) voor het Rijk is ook een werkvorm gevonden voor een waaier aan ontwikkelings- en stimuleringsprogramma's die het gebruik van ICT door overheden moeten bevorderen. Een belangrijk deel van de programma's die onder de paraplu van het ICTU een plaats hebben gevonden, heeft als doel het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Tabel 1.1 geeft een indruk van de programma's en initiatieven die bij het ICTU zijn ondergebracht en die een bijdrage willen leveren aan het verbeteren van de dienstverlening aan deze doelgroepen<sup>4</sup>

De programma's hebben overigens vaak verschillende (constellaties van) opdrachtgevers binnen zowel het Rijk (Ministeries van BZK, EZ, VROM e.a.) als de lagere overheden (VNG, IPO, grote gemeenten).

Al met al wordt er op rijksniveau een diversiteit aan initiatieven uitgewerkt die hun oorsprong hebben in het klantdenken.

---

4 Bron Website ICTU februari 2007



Programma	Doelstelling
Advies.Overheid.nl	Stimuleren en ondersteunen van circa 1300 overheidsorganisaties bij het verbeteren van de transparantie van overheidsinformatie en -diensten via internet.
eGEM (tot eind 2009)	Bevorderen van gebruik van ICT bij gemeenten, gericht op verbetering van de dienstverlening en achterliggende bedrijfsprocessen
eProvincies (tot eind 2007)	Bevorderen dienstverlening en gebruik van ICT bij provincies
Burger@Overheid.nl en opvolger Burgerlink	Een onafhankelijk forum dat klachten m.b.t. dienstverlening inventariseert en een burgerservicecode promoot
Persoonlijke Internet Pagina (PIP) <sup>5</sup>	Ontwikkeling van een persoonlijk webdomein voor burgers en ondernemers dat als overzichtelijke en makkelijke ingang kan dienen om 'zaken te doen' met tal van overheidsinstellingen
Bedrijvenloket en Antwoord© voor Bedrijven	Verbeteren van de informatieverstrekking en overheidsdienstverlening aan bedrijven
Contactcenter Overheid (CCO) en Overheid heeft Antwoord© <sup>3</sup>	De overheidsdienstverlening verbeteren door te werken aan één loket waar burgers en bedrijven met al hun vragen aan de overheid terecht kunnen. Nadruk ligt op telefonische, fysieke en digitale beantwoording van vragen in één gemeenschappelijk klant contact center (KCC) met één telefoonnummer (idealerweise een nummer dat start met het getal 14 en eindigt met het in de gemeente geldende netnummer).
eFormulieren (tot eind 2009)	Ontwikkeling en beheer van een voorziening om overheidsformulieren digitaal te kunnen aanbieden
GovUnited	Publieke organisatie van en voor gemeenten, met als doel gezamenlijk de realisatie van elektronische dienstverlening te versnellen

Tabel 1.1 Voorbeelden van rijksprogramma's ter stimulering van het klantdenken

### 1.2.2 Klantdenken bij de lagere overheden en uitvoeringsorganisaties

Het gaat bij het klantdenken niet om een kleine groep vooruitstrevende beleidsmakers bij de departementen in Den Haag. Ook bij de lagere overheden en bij op afstand gezette uitvoeringsorganisaties leeft het fenomeen. Bij een in 1998 in opdracht van het programma OL2000 uitgevoerde enquête onder 360 gemeenten en 45 andere overheidsinstellingen verklaarde een groot deel van de overheidsmanagers zich bewust te zijn van het klantdenken. Meer dan 55% van de geënquêteerde organisaties had al een beleid op het gebied van geïntegreerde dienstverlening (NIPO, 1999). Een herhaling van dit onderzoek in 2001 laat zien dat het begrip van geïntegreerde dienstverlening onder gemeentemanagers was gestegen tot 96% en tot 84% onder managers van andere overheden. Ongeveer 58% van de gemeenten had op dat moment inmiddels concreet beleid op het gebied van dienstverlenings-

<sup>5</sup> In 2010 zijn deze programma's overgegaan in het programma e-Overheid voor Burgers

integratie. Van de overige gemeenten had nog eens 54% wel andere vormen van beleid op het gebied van dienstverleningsverbetering geïnitieerd (Stegers, 2002).

Geemeenten voelden de behoefte om zelf het initiatief te houden bij het verbeteren van de dienstverlening. Het thema dienstverlening kwam in het begin van de 21ste eeuw zodanig hoog op de agenda's van veel bestuurders dat de VNG in 2004 een commissie onder leiding van oud-minister en burgemeester van de gemeente Almere, mevrouw Jorritsma, opdracht gaf een visie te ontwikkelen op de rol van de gemeente als dienstverlener in 2015. De opdracht van de VNG aan de commissie was tweeledig. Ten eerste moest de commissie goede initiatieven van gemeentelijke dienstverlening onder de aandacht brengen van gemeenten. Het tweede deel van de opdracht aan de commissie betrof het beantwoorden van de vraag hoe gemeenten over tien jaar hun dienstverlening georganiseerd willen hebben, en welke rol gemeenten dan spelen bij de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, 2005). Het rapport van de commissie Jorritsma kent een uitvoeringsagenda waarin het voornemen is opgenomen om de gemeenten binnen tien jaar de poort tot de publieke dienstverlening te laten zijn. Daarnaast zullen de gemeenten tegen die tijd ook een gezamenlijk service center voor de publieke dienstverlening hebben. Ook is het streven dat gemeenten het in 2015 heel gewoon vinden om zichzelf te normeren over de kwaliteit van dienstverlening (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, 2005, p. 2). De visie van de commissie Jorritsma heeft sindsdien brede bijval gekregen onder de gemeenten.

### *Manifesten*

Dat het overheden serieus is met het doorvoeren van het klantdenken, willen zij steeds vaker ook laten merken door met elkaar in de vorm van manifesten beloftes te doen over hun verbeteringsvoornemens ten aanzien van hun dienstverlening. Een groep agentschappen en zelfstandige bestuursorganen van de overheid heeft beloofd meer samen te werken in het belang van hun klanten. In het Manifest Innovatie in Uitvoering, spreken zij uit dat zij zich zullen inspannen voor een betere dienstverlening aan klanten, een effectieve uitvoering en reductie van administratieve lasten voor burgers (Manifestgroep 2001). Dit manifest kreeg in 2006 navolging in een initiatief van een groep gemeentesecretarissen, verenigd in het Kloosterhoeveberaad. Onder de titel 'Een klantgerichte gemeente. Een kwestie van gewoon doen' hebben zij een Actieplan gemeentelijke dienstverlening 2006-2010 afgesproken (Kloosterhoeveberaad, 2006). Niet lang daarna kwam een groep provinciesecretarissen met een vergelijkbaar initiatief dat zij het Spiegelmanifest doopten (Spiegelberaad, 2006).

### *Klant- en burgeronderzoeken*

Het blijft niet alleen bij het formuleren van beleid of het doen van beloften. Overheden zijn in toenemende mate overgegaan tot het houden van klant- en burgeronderzoeken. Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van meer vraaggerichte dienstverlening. Op basis van een meta-onderzoek naar klantonderzoeken bij gemeenten in de periode 1995-2001 in het kader van het onderzoeksproject *De Burger Bevraagd*, is geschat dat toen ongeveer 45% van de gemeenten één of andere vorm van klant- of burgeronderzoeken uitvoerde (Hoogwout, 2003). Inmiddels is er een trend zichtbaar van collectieve initiatieven om de klant- of burgertevredenheid te meten en tussen overheidsorganisaties onderling te vergelijken. De grote landelijke uitvoeringsorganisaties hebben hiertoe misschien wel als eerste een aanzet gegeven door de klantbeleving als Manifestgroep onderling te gaan vergelijken. In 2003 hebben de directeuren van Publieksdiensten een eigen vereniging opgericht, de VDP. De vereniging kende begin 2007 33 leden onder de met name grotere gemeenten<sup>6</sup>. Een van de eerste initiatieven van deze vereniging was het opzetten van een benchmark publieksdiensten. Het NTS-NIPO voert periodiek klantonderzoeken uit bij de aangesloten gemeenten voor de vergelijking van de klantwaardering in deze benchmark. De kleinere gemeenten kunnen zich sinds 2005 aansluiten bij een ander initiatief, het project 'De staat van de gemeente'. In 2006 deden 53 gemeenten via dit initiatief aan klantenonderzoek (Van Bommel, Du Long e.a., 2007). Ook de afdelingen bouw- en woningtoezicht van de grote gemeenten hebben sinds 2002 een eigen periodiek klanttevredenheidsonderzoek.

### *Loketintegratie*

Eén van de meest zichtbare uitingen van het klantdenken is de beweging om te komen tot integratie van loketten. De één-loketgedachte is de metafoor die misschien wel het sterkst heeft aangesproken bij de overheden. Het idee achter de één-loketgedachte is het voorkómen dat burgers binnen de overheid van het kastje naar de muur worden gestuurd. De verkokerde organisatie van de overheid mocht geen hindernis meer zijn voor de klanten van de overheid. Door aan de kant van de klantcontacten de diensten in één loket te concentreren rond veel voorkomende vraagpatronen<sup>7</sup> van de burger of het bedrijf, neemt de overheid zelf de verantwoordelijkheid op zich voor het coördinatieprobleem tussen de uitvoerende backoffices.

---

6 Zie voor een recente lijst met leden: [http://www.publieksdiensten.nl/pagina/landing\\_over\\_ons/leden/lijst](http://www.publieksdiensten.nl/pagina/landing_over_ons/leden/lijst)

7 Een vraagpatroon is een in het klantdenken veel gebruikt begrip voor een set van samenhangende vragen en behoeften van een klant die daardoor meerdere dienstverleners aangaan. Het bekende voorbeeld dat door het programma OL2000 werd gebruikt is het kopje koffie bij de benzinepomp. Ondanks dat benzine en koffie weinig met elkaar te maken hebben, bieden tankstations deze combinatie aan omdat dat past bij het vraagpatroon van de automobilist die onderweg een tankstop maakt.

### *Dienstverlening op het internet*

De uiting van het klantdenken die naast de loketintegratie de meeste aandacht heeft gekregen is de digitalisering van de dienstverlening. Het gebruik van het internet en de ICT in bredere zin wordt als één van belangrijkste hefboomen gezien voor de realisatie van het in het klantdenken opgenomen dienstverleningsideaal. De kabinetten Balkenende II en III stelden zichzelf ten doel om in 2007 65% van alle overheidsdienstverlening online te kunnen aanbieden<sup>8</sup> (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2004, p. 5). Mede in dat kader wordt de geavanceerdheid van de internetloketten van alle overheden relatief intensief gevolgd. Dit gebeurt onder andere door het ICTU-programma Advies.overheid.nl. In het kader van hun Overheid.nl Monitor worden prijzen uitgereikt, die ertoe bijdragen dat overheidsorganisaties zich inspannen om hun internetloket nog uitgebreider en klantvriendelijker te maken. In 2003 kan de Monitor melden dat al 55% van de daarvoor geschikte overheidsdienstverlening elektronisch wordt aangeboden. In 2004 is dat al 65% (Advies.overheid.nl, 2003 en 2004). Ook internationaal wordt bijgehouden hoe geavanceerd overheden zijn op de elektronische snelweg. CapGemini doet in opdracht van de Europese Unie in het kader van de eEurope agenda (Lisbon agenda) periodiek onderzoek naar de ontwikkelingen in de Europese lidstaten (CapGemini e.a., 2009). Sinds 2002 wordt de online beschikbaarheid van twintig basisdiensten in de Europese landen gevolgd. Deze beschikbaarheid is tussen 2007 en 2009 opgelopen van 76% tot 83% gemiddeld.

### *Dienstverlenings-, burger- en kwaliteitshandvesten*

Een trend waarin het klantdenken ook naar voren komt is de opkomst van kwaliteitshandvesten bij overheidsorganisaties. De handvesten komen ook voor als dienstverleningshandvesten, burgerhandvesten of citizens charters. In een dienstverlenings- of kwaliteitshandvest legt een overheidsorganisatie zichzelf een aantal normen op met betrekking tot de intake en afhandeling van individuele (aan)vragen van burgers en bedrijven die verder gaan dan de wettelijk vastgelegde termijnen en dienstverleningsnormen. Het gaat dan vaak om maximale afhandelingstijden voor verschillende producten en diensten, en de bereikbaarheid van de organisatie, fysiek, per post, per telefoon of digitaal. Door deze normen openbaar te maken, krijgen ze de status van een belofte aan het publiek. Klanten van de organisatie kunnen een beroep doen op deze beloften. Regelmatig wordt aan de normen in een handvest ook een sanctie verbonden. Als de overheidsorganisatie niet in staat is haar zelfopgelegde norm te halen, dan krijgt de gedupeerde een recht op compensatie. Deze compensatie kan variëren van een cadeau- of boekenbon tot korting op de leges of andere financiële vormen van compensatie. Een van de eerste gemeen-

---

8 Op basis van de wijze waarop het Rijk de doelstelling heeft besloten kan worden geconcludeerd dat anno 2010 deze doelstelling ook daadwerkelijk is gehaald.

ten die zich profileert met een dienstverleningshandvest is de Groningse gemeente Haren, die cadeaubonnen uitdeelt aan iedereen die niet binnen de in het handvest beloofde tijd kan worden geholpen. Van recentere datum is bijvoorbeeld de actie van de Overijsselse gemeente Wierden, die alle burgers een ‘Garantiebewijs’ toe heeft gestuurd met daarin ‘servicenormen: afspraken waar de gemeente zich aan houdt’ (Binnenlands Bestuur, 2006b). Gemeenten die zichzelf beboeten bij het overschrijden van normen uit het eigen handvest zijn bijvoorbeeld Maastricht (Binnenlands Bestuur, 2004), Rotterdam (Binnenlands Bestuur, 2006d) en Nijmegen, dat als compensatie bloemenbonnen uitdeelt (VNG, 2007). Maar ook provincies zoals Noord-Brabant (Binnenlands Bestuur 2006c), Zuid-Holland (Binnenlands Bestuur, 2005) en Overijssel (Binnenlands Bestuur, 2006a) hebben het handvest omarmd om zich als dienstverlener te profileren (Binnenlands Bestuur, 2006). In 2005 heeft het ministerie van BZK gezamenlijk met de VNG en de Stichting Rekenenschap een project opgezet om het gebruik van handvesten binnen de overheid te bevorderen. De doelstelling was dat in 2008 alle overheidsorganisaties beschikken over een handvest. Volgens een onderzoek dat in opdracht van de VNG door het SGB is uitgevoerd had eind 2005 circa 17% van de gemeenten een vorm van kwaliteitshandvest. Begin 2007 waren er 67 kwaliteitshandvesten van gemeenten bekend bij de VNG<sup>9</sup>. Uit een vergelijkbaar onderzoek uit begin 2005 onder rijksorganisaties blijkt dat toen 29 van de 189 aangeschreven rijksorganisaties beschikten over een vorm van kwaliteitshandvest (Wiendels, Van Keulen e.a., 2005).

### 1.2.3 *Klantdenken in de bestuurskunde*

Ook in de bestuurskunde heeft het klantdenken de nodige aandacht gekregen. Vooral in de Angelsaksische literatuur is het klantdenken onderwerp van onderzoek geweest. Het onderwerp komt meestal aan de orde als een afgeleide uit het New Public Management denken.

Opvallend is dat veel van de publicaties in de bestuurskunde over onderwerpen als klantgerichte dienstverlening, betrekking hebben op het gebruik van ICT binnen de overheid. Vanaf het begin van de jaren '80 kwam de invloed van ICT op het openbaar bestuur onder de aandacht van de wetenschap. Rond dit onderwerp ontstonden aparte onderzoeksgroepen o.a. in Tilburg, Rotterdam en aan de Universiteit Twente. Deze groepen besteedden ook relatief veel aandacht aan de rol van ICT bij de relatie tussen de overheid en de burger als klant. Proefschriften die (mede) betrekking hadden op dienstverleningsprocessen waren onder andere van de hand van Zouridis (Zouridis, 2000), Van Duivenboden (Van Duivenboden, 1999) en Ebbers (Ebbers, 2002). Eind jaren '90, begin 2000 groeide de combinatie ICT, over-

---

9 Zie voor een actueel overzicht: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=&id=70815>

heid en dienstverlening uit tot een relatief zelfstandig aandachtsgebied binnen de bestuurskunde onder de verzamelnaam eGovernment. De eGovernment-beweging bundelde internationaal een groep onderzoekers rondom niet alleen de technische aspecten van ICT in de overheid, maar ook de sociologische en bestuurskundige aspecten. Binnen de discipline van het eGovernment onderzoek gaat veel aandacht uit naar het gebruik van het internet voor het verbeteren van de dienstverlening aan burgers. Grönlund constateert in 2004 op basis van 170 in 2003 gepubliceerde conference papers dat e-Government als 'research area' nog steeds 'immature' is omdat er nog weinig theorie-ontwikkeling en theorietoetsing heeft plaatsgevonden, terwijl er wel veel casusbeschrijvingen zijn met twijfelachtige claims als men afgaat op de gebruikte methodieken. Daarnaast concludeert hij dat maar een zeer beperkt aantal van de papers die wel nieuwe theorieën bevatten of toetsen *'concern the role and nature of government, most concerns general organizational issues which could well find a place within traditional IS conferences'* (Grönlund, 2004). De discussie over het waarom van het gebruik van ICT voor verbetering van de dienstverlening in een overheidscontext werd en wordt met andere woorden binnen de eGovernment discipline nauwelijks gevoerd.

Minder vaak komt het onderwerp klantdenken als een zelfstandig thema of in een meer brede zin aan de orde. In 1987 wijdt het SCP een speciale publicatie aan de rol van de burger als klant (Roes, Veldheer e.a., 1987) met daarin ook een overzicht van de thematiek in het bestuurskundig debat tot dan toe (Castenmiller, 1987). Ook Korsten richt in zijn oratie aan de Open Universiteit in 1988 als een van de eersten de aandacht van de bestuurskunde op het klantdenken. Hij constateert dat de ideale gemeente de klantgerichte of burgergerichte gemeente blijkt te zijn en dat bestuurders kunnen besturen door juist een visie op de klantgerichte gemeente te ontwikkelen. Daarnaast introduceert hij acht perspectieven van waaruit de bestuurspraktijk naar haar klantgerichtheid kan kijken (Korsten, 1988, p. 10). In 1998 heeft het tijdschrift Bestuurskunde een themanummer aan het begrip 'dienstverlening' besteed (Bekkers, Zouridis e.a., 1998a). In 2002 gevolgd door een apart nummer over het onderwerp 'klantgericht werken en ICT'. Dit nummer volgde op de publicatie in 2001 van een brede bundel van artikelen over dienstverlening en ICT onder de titel 'Klantgericht werken in de publieke sector: Inrichting van de elektronische overheid' (Van Duivenboden & Lips, 2001). Deze bundel is tot op heden één van de weinige standaardwerken, zo niet het enige, over het klantdenken in het openbaar bestuur in Nederland. Afzonderlijke proefschriften over overheidsdienstverlening zijn onder andere verschenen van de hand van Van Venrooij over interorganisationale publieke dienstverlening (Van Venrooij, 2002), van Lauwerier over de mate waarin wetgeving kan worden gebruikt om de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties te verbeteren (Lauwerier, 2008) en van Pieterse over het kanaalkeuzegedrag van burgers (Pieterse, 2009). Van der Meer en Van Dijk heb-

ben in 2002 een boek geschreven over de organisatievormen van de dienstverlening bij gemeenten (Van der Meer & Van Dijk, 2002). In 2009 is aan de Universiteit Twente een speciaal Centre for eGovernment Studies geopend (CFES) dat onder andere onderzoek doet naar de digitale dienstverlening door overheden.

#### 1.2.4 *Conclusie*

De voorbeelden in de voorgaande paragrafen illustreren dat het klantdenken de afgelopen jaren de nodige aandacht heeft gekregen binnen de overheid. Het klantdenken heeft geleid tot verandering van het denken en het gedrag van diverse actoren in het openbaar bestuur. Deze veranderingen manifesteren zich zowel in de uitvoeringspraktijk op de werkvloer als in beleidsvorming en de wet- en regelgeving. Gegeven de aandacht die er is in de wetgeving en de landelijke programma's ligt het in de lijn van de verwachtingen dat het klantdenken ook de komende jaren nog een rol van belang zal spelen in de praktijk van het openbaar bestuur. Opvallend is wel dat het onderwerp in de bestuurswetenschap met name rond de eeuwwisseling op de nodige aandacht kon rekenen, maar inmiddels de wetenschappelijke wereld minder bezig houdt.

### 1.3 **Klantdenken is potentieel conflicterend**

Gegeven de hoeveelheid aandacht die aan het klantdenken wordt besteed, kan men zich erover verbazen dat het klantdenken niet met succes al jaren geleden bij de overheid is ingevoerd. Het klinkt allemaal zo vanzelfsprekend dat overheden burgers als klant behandelen. Dan zou het toch voor de hand liggen dat de elementen van het klantdenken inmiddels een tweede natuur zouden zijn voor de ambtenaren en politici in het openbaar bestuur. De praktijk lijkt echter uit te wijzen dat de invoering met de nodige problemen gepaard gaat. Meerdere auteurs hebben zich verdiept in de invoeringsproblematiek en hebben geprobeerd te verklaren waarom de invoering van elementen van het klantdenken moeizaam verloopt. Kraaijenbrink wijst drie categorieën van oorzaken aan voor de reden waarom Nederlandse gemeenten zo traag zijn met het invoeren van geïntegreerde dienstverlening: ze kunnen niet, ze mogen niet of ze willen niet (Kraaijenbrink, 2002). 'Niet kunnen' slaat op het gebrek aan kennis en middelen om de benodigde veranderingen met succes te kunnen doorvoeren. 'Niet mogen' heeft betrekking op wettelijke beperkingen die het overheden verbieden al te klantvriendelijk te zijn en 'niet willen' duidt op het gebrek aan prikkels voor overheden om voor de burger als klant je best te doen. Van Venrooij onderscheidt een zestal oorzaken voor het moeizame tot stand komen van ketensamenwerking in dienstverleningsprocessen. Ook hij constateert het ontbreken van een 'sense of urgency' bij de afzonderlijke ketenpartners als een

belangrijke oorzaak daarvoor (Van Venrooij, 2002). Leenes en Tauritz wijten de moeizame introductie van elektronische dienstverlening bij de gemeente Enschede onder andere aan de veronachtzaming van een aantal andere rationaliteiten die het handelen van de gemeente mede bepalen, zoals de juridische, politieke en economische rationaliteit (Leenes & Tauritz, 2002). Van der Meer en Van Dijk constateren mechanismen van inertie als verklaring voor het matige succes van loket-integratie bij gemeenten: *'Het feit dat veel van de besproken veranderingstrajecten trager en moeizamer verlopen dan voorzien, en bovendien veelal het oorspronkelijke ambitieniveau niet geheel halen, heeft in ieder geval van doen met de omstandigheid dat er binnen gemeentelijke organisaties uiteenlopende – en sterk positiegegekoppelde – perspectieven bestaan op zaken als 'de klant', 'klantgerichtheid', 'kwaliteit', 'professionaliteit' en 'risico's'* (Van der Meer & Van Dijk, 2002, p. 152).

Overheden worden met andere woorden in hun pogingen de dienstverlening te verbeteren geconfronteerd met diverse dilemma's. Ieder dilemma ondermijnt in potentie het enthousiasme waarmee Rijk, gemeenten en semioverheden zich inzetten voor het verbeteren van de dienstverlening. Een greep uit de niet-limitatieve lijst met dilemma's kan dit duidelijk maken<sup>10</sup>:

- *Individu versus collectief*: overheden hebben hun oorsprong in de noodzaak collectieve belangen te beschermen. De meeste op individuele burgers en bedrijven gerichte overheidsdiensten zijn een uitvloeisel van de constructies die de overheid inzet om collectieve belangen te beschermen. Vergunningstelsels, belastingstelsels, uitkeringsstelsels of registratiestelsels kunnen worden beschouwd als middelen om individuen zich te laten schikken naar de collectieve belangen. Het is onvermijdelijk dat individuele aanvragers soms een vergunning, uitkering of aftrekpost moet worden geweigerd. Verbetering van de dienstverlening aan individuele burgers en/of bedrijven staat daarom in potentie op gespannen voet met de taak om het beste na te streven voor het collectief.
- *Handhavend versus dienstverlenend*: de tegenstelling tussen collectieve en individuele belangen komt nadrukkelijk naar voren in de discussies over de oorzaken van de cafébrand in Volendam en de vuurwerkexplosie in Enschede. Diverse overheden zijn volgens de ingestelde onderzoekscommissies te toegeeflijk en coulant geweest (Oosting, 2001; Polak & Versteden, 2001) (wat vanuit het perspectief van de betrokken bedrijven als klantvriendelijk kan worden opgevat). Er is dan ook sinds de eerste kabinetten Balkenende een sterke beweging actief die er voor pleit de handhavingstaken veel meer prioriteit te geven ten koste van de klantvriendelijkheid.

---

<sup>10</sup> De lijst met dilemma's is een samenvatting van een eerder gepubliceerd overzicht: Hoogwout, M. (2001). Leuker kunnen we het niet maken, maar willen we het wel makkelijker?: waarom overheden geen haast hebben met het verbeteren van hun dienstverlening. In *Klantgericht werken in de publieke sector*. H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips. Utrecht, Lemma.



- *Privacybescherming versus transparantie*: in het belang van de dienstverlening kan het wenselijk zijn diverse registraties van overheden aan elkaar te koppelen (GBA, Belastingdienst, Rijksdienst voor het Wegverkeer enz). Er kan dan proactief worden ingespeeld op latent aanwezige behoeften bij burgers. Door het koppelen van bestanden wordt de burger echter ook transparanter, waardoor de overheid mogelijk ook effectiever fraude kan opsporen. Dit wordt vanuit privacybescherming-perspectief door grote groepen in de samenleving onwenselijk geacht. De rechtsbescherming van de burger speelt daardoor een belemmerende rol bij het optimaliseren van de overheidsdienstverlening. Frissen maakt in dit verband dan ook onderscheid tussen de Big Brother versus de Soft Sister (Frisson, 1998).
- *Waardevrij versus betrokken*: het rationele bureaucratie-model van Weber, dat nog steeds als basis dient voor de inrichting voor de meeste overheidsbureaucratieën, is er op gericht om persoonlijke betrokkenheid van ambtenaren zo veel mogelijk te minimaliseren. Ambtenaren moeten burgers helpen ‘sine ira et studio’. Het onpersoonlijke karakter van de bureaucratie moet ongewenste uitwassen zoals cliëntelisme, corruptie en willekeur voorkomen. Optimale dienstverlening vraagt juist de persoonlijke betrokkenheid van de ambtenaren aan het loket en inleving in de situatie van de klant. Het ideaal van de rationele bureaucratie is daarmee minder goed toegesneden op de moderne opvattingen over klantenbinding en bezieling van de dienstverleners.
- *Opvoeden versus verwennen*: omdat de overheid taken heeft in het algemeen belang, kan zij zich niet alleen dienstverlenend opstellen. Veelal wordt ook een gedragsbeïnvloedend element wenselijk geacht. Het scheiden van huisvuil wordt door veel huishoudens als ingewikkeld en onpraktisch uitgelegd. Toch wordt het huisvuil scheiden gepromoot omdat het collectief er vanuit gaat, dat dit wenselijk is voor het milieu. Daartegenover staat dat burgers een hoog niveau van dienstverlening vanzelfsprekend gaan vinden. Zij raken verwend en stellen steeds meer eisen aan de dienstverlening door overheden.
- *Primaat bij de burger versus primaat bij het gekozen bestuur*: het dienstverlenend opstellen door de overheid betekent beter luisteren naar de wensen en behoeften van burgers en daar de dienstverlening op aanpassen. Vele gemeenten houden in dit verband al burger- en klantonderzoeken. Burgers wordt in deze onderzoeken – buiten de gekozen politici om – om hun mening gevraagd. Vaak worden deze meningen als richtinggevend beschouwd voor het handelen van de overheidsorganisatie. Dergelijke directe klantonderzoeken ondermijnen daarmee in potentie het systeem van de representatieve democratie. Veel problemen waarvoor de overheid staat zijn juist te complex om ze aan de vluchtige één-dimensionale, in een enquête gevatte mening van burgers over te laten. Bekkers en Zouridis spreken in dit verband van “de Januskop van de overheidsdienstverlening” (Bekkers & Zouridis, 1998).

- *Hiërarchie versus marktwerking*: in het algemeen wordt er vanuit gegaan dat het systeem van marktwerking beter is voor dienstverlening aan individuele klanten. Marktpartijen worden met winst beloond als ze goed aan de vraag van klanten kunnen voldoen en verliezen hun klant aan een concurrent als ze dat niet doen. Ze hebben daardoor een sterke prikkel om klanten goed te behandelen. Het bedrijfsleven wordt daardoor ook stevast als voorbeeld aangehaald om de mogelijkheden van betere dienstverlening te benadrukken. Overheden kennen de prikkel van de markt niet. Hun klanten kunnen niet naar de concurrentie overlopen. Berg stelt dan ook dat met de keuze voor het onderbrengen van een taak bij de overheid, men zich bij voorbaat al neerlegt bij de minder klantvriendelijke kanten van het overheidssysteem (Berg, 1998).
- *Autonomie versus samenwerken*: de meeste overheden en semi-overheden werken vanuit een autonome wettelijke taak. In deze wettelijke grondslag is meestal niet veel opgenomen over de beheersing van het ongemak dat de wettelijke taak individuele burgers aandoet. Voor het verbeteren van dienstverlening is integratie en dus samenwerking met andere overheden en instanties gewenst. Dit betekent vaak het afstaan of delen van een stuk wettelijk toegekende autonomie. Veel overheden hebben moeite met het delen van deze autonomie omdat het gepaard kan gaan met minder controle en hogere (afstemmings)kosten en mogelijk zelfs bedreigend kan zijn voor het bestaansrecht als zelfstandig overheidslichaam. Daarbij speelt dat juist in de geïndividualiseerde dienstverlening naar mogelijkheden voor een sterkere profilering van de eigen organisatie wordt gezocht.

Overheden die elementen van het klantdenken willen invoeren zullen oplossingen moeten vinden voor dergelijke dilemma's. Deze dilemma's lijken ieder voor zich gelegen in al langer bestaande ideeën over het functioneren van overheden. Het gaat dan om ideeën zoals de neutraliteit van de ambtenaar, het belang van een juridische basis voor overheidshandelen en de rol van de overheid als beschermer van het collectief belang.

Ik zal deze al langer bestaande ideeën in het vervolg van het onderzoek aanhalen als het 'beleidsuitvoeringsdenken'. De invoering van elementen uit het klantdenken, zoals geïntegreerde dienstverlening, klantgerichte ketensamenwerking of een digitaal loket, stuit bijna per definitie op kenmerken van het beleidsuitvoeringsdenken die daar haaks op staan. De invoering van het klantdenken leidt daarom naar verwachting tot spanningen. Deze spanningen kunnen zowel betrekking hebben op de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie als op de relatie tussen burger en overheid of die tussen dienstverleners en managers binnen overheidsorganisaties.

## 1.4 Een onderzoek over het klantdenken

### 1.4.1 *Introductie op de onderzoeksvraag*

Dit proefschrift is voor mij een ontdekkingstocht naar de essentie van de klantgerichte overheid. Hoe past het klantdenken in bestaande en veel oudere waarden en opvattingen en praktijken van het openbaar bestuur? Wat zijn de drijfveren van overheidsorganisaties om klantgericht te worden? Wat is de toegevoegde waarde van het klantdenken voor de relatie burger-overheid? De antwoorden op deze vragen liggen niet voor het oprapen. Het klantdenken uit zich in vele vormen die ieder voor zich iets prijsgeven van het achterliggende gedachtegoed.

Het zijn de in de vorige paragraaf beschreven dilemma's en daaruit voortvloeiende verwachte spanningen die centraal zullen staan in de rest van dit onderzoek. De tegenstrijdigheden van het klantdenken ten opzichte van de langer bestaande vormen van denken over de relatie burger-overheid – in dit onderzoek samengevat in het begrip 'beleidsuitvoeringsdenken' – zijn al breed in de literatuur uitgemeten. In het voorgaande zijn al meerdere auteurs de revue gepasseerd, die hier het nodige over hebben geschreven. Er is echter nog weinig bekend over de spanningen die de beide stelsels van opvattingen, waarden en praktijken in de praktijk veroorzaken. Kunnen beide manieren van denken vredig naast elkaar bestaan en vullen ze elkaar aan? Of is het klantdenken een hype die zijn beste tijd alweer heeft gehad? Is het klantdenken gedoemd stuk te lopen op de diepgewortelde principes van het beleidsuitvoeringsdenken? Het bestuderen van de spanningen, die het klantdenken in de praktijk oplevert en de wijze waarop overheden hiermee omgaan, kan aanknopingspunten bieden voor de antwoorden op de genoemde vragen. Juist in de praktijk zal een modus moeten worden gevonden, waarin beide manieren van denken naast elkaar kunnen bestaan. Het onderzoeken van de spanningen als gevolg van het klantdenken zal zich ten behoeve van de beheersbaarheid van het onderzoek beperken tot de gemeentelijke overheden in Nederland. Deze bestuurslaag is niet alleen één van de grootste, zo niet de grootste dienstverlener van de Nederlandse overheid. Men wordt er ook in de volle breedte geconfronteerd met de uitingen van het klantdenken.

### 1.4.2 *De onderzoeksvraag*

Dit proefschrift is gebaseerd op de veronderstelling dat de ware aard van het klantdenken pas echt zichtbaar wordt in de confrontatie met de langer bestaande opvattingen over de organisatie van het openbaar bestuur en de relatie overheid-burger, die in dit kader het beleidsuitvoeringsdenken wordt genoemd. Door het gedrag van overheden in de praktijk te bestuderen op de plekken waar de confrontatie plaatsvindt, neemt de kans toe dat inzicht kan worden verkregen in de eigenheid en de

kracht van het klantdenken. Net zoals psychiaters en psychologen veel leren over de werking van de gezonde geest door pathologische gevallen te bestuderen, kan daar waar de ideeën van het klantdenken botsen met die van het beleidsuitvoeringsdenken veel worden geleerd over de essentie van de klantgerichte overheid. In dit onderzoek is daarom gekozen om bij een specifieke groep overheden de spanningen te bestuderen die het klantdenken veroorzaakt. Deze te bestuderen groep bestaat uit de gemeenten. Gemeenten verlenen een belangrijk deel van alle op individuele klanten gerichte overheidsdiensten. Zij hebben de ambitie om het loket te worden voor alle overheidsdiensten (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, 2005, p. 2). Gemeenten behoren tot de overheid in enge zin. Hun dienstverlening kent in vele opzichten de karakteristieken van de doorsnee overheidsdienstverlening. De kans dat de uitkomsten representatief zijn voor een grotere groep overheden neemt hierdoor toe. Daarnaast heeft het klantdenken in gemeenten al enige tijd post kunnen vatten. De kans is daardoor groot dat de mogelijke effecten van de introductie van het klantdenken zich juist daar hebben gemanifesteerd.

Gegeven het voorgaande zal de volgende onderzoeksvraag in dit onderzoek centraal staan:

*Waarom veroorzaakt de opkomst van het paradigma van het klantdenken spanningen bij gemeenten en hoe gaan gemeenten daarmee om?*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen onderscheiden:

1. Wat kan worden verstaan onder het paradigma van het klantdenken in een overheidscontext?
2. Hoe kan het dominante paradigma worden getypeerd dat vooraf gaat aan het paradigma van het klantdenken?
3. Welke spanningen kunnen in theorie worden verwacht in gemeenten als gevolg van de opkomst van het paradigma van het klantdenken?
4. Welke spanningen kunnen er in de dienstverleningspraktijk van gemeenten worden waargenomen als gevolg van de introductie van het klantdenken?
5. Op welke wijze gaan gemeenten om met spanningen die veroorzaakt worden door de introductie van het klantdenken?

6. Wat kan er worden geleerd met betrekking tot de organisatie van het openbaar bestuur en de relatie burger-overheid uit de wijze waarop gemeenten omgaan met de potentiële spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken?

#### 1.4.3 *Afbakening van het onderzoek*

Het onderzoek zal om praktische redenen niet gaan over de gehele breedte van het klantdenken in de publieke sector. Mede op basis van de eerder in dit hoofdstuk gemaakte onderscheidingen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het onderzoek richt zich op de overheidsdienstverlening aan individuele burgers, bedrijven en instellingen. De collectieve dienstverlening aan burgers, bedrijven of instellingen als groep, wordt wel aangehaald, maar voornamelijk met als doel de individuele dienstverlening nader af te bakenen. Voor de leesbaarheid zal voortaan gesproken worden over ‘individuele dienstverlening’ als het gaat om ‘op individuele burgers, bedrijven of instellingen gerichte dienstverlening’. En er zal over collectieve dienstverlening worden gesproken, als het gaat om diensten van de overheid die gericht zijn op groepen<sup>11</sup>.
- De rol van burgers, bedrijven en instellingen als klant staat centraal. Ook hier geldt dat wel aan andere rollen zal worden gerefereerd, maar dan met name om het onderscheid met de klantrol te verhelderen. Als in het vervolg wordt gesproken over ‘de klant’, dan zal dat afhankelijk van de context gaan over burgers, bedrijven en/of instellingen in hun individuele relatie met de overheid als afnemer van overheidsdiensten.
- Het begrip klant gebruik ik mede ter bevordering van de leesbaarheid los van associaties die betrokkenen hebben over de invulling van de klantrol. Er zit in het gebruik van het begrip klant met andere woorden nog geen normatief oordeel over wat onder een klant dient te worden verstaan. Normatieve invullingen van het klantbegrip in de tekst zullen zoveel mogelijk gepaard gaan van een adjectief, zoals de ‘zelfredzame klant’ of met een ander begrip worden aangeduid, zoals ‘cliënt’ of ‘consument’.
- Het onderzoek concentreert zich op het klantdenken in Nederlandse gemeenten. Deze bestuurslaag verzorgt een belangrijk deel van alle overheidsdienstverlening, is duidelijk zichtbaar voor alle klanten van de overheid en maakt onderdeel uit van de overheid in enge zin. De dienstverlening door gemeenten kan worden gerekend tot de overheidsdienstverlening in zijn meest zuivere vorm, nog nauwelijks beïnvloed door verzelfstandigingsoperaties, publiek-private samenwerkingsverbanden en andere constructies die de dienstverlening in een afwijkend organisatorisch en juridisch perspectief plaatsen.

---

<sup>11</sup> Zie ook de inleiding bij paragraaf 2.1.2 voor een meer concrete afbakening van het verschil tussen op individuen gerichte dienstverlening en collectieve dienstverlening in relatie tot het klantdenken.

- In dit onderzoek benader ik het klantdenken als een paradigma. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij het paradigmabegrip zoals Kuhn dat introduceerde in zijn boek 'The Structure of Scientific Revolutions' (Kuhn, 1970/1996). Het klantdenken beschouw ik echter niet als wetenschappelijk paradigma, maar als een sociaal paradigma: een stelsel van opvattingen, waarden en praktijken, die worden gedeeld door een groep sociale actoren. Het onderzoek heeft niet de bedoeling de theorie over paradigma's zelf tot onderwerp van discussie te maken. Het paradigmabegrip van Kuhn wordt alleen gebruikt als een hulpmiddel om het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken te beschrijven en te vergelijken.

#### *1.4.4 Relevantie van de onderzoeksvraag*

Waarom is het bestuderen van de spanningen die de introductie van het klantdenken mogelijk veroorzaakt in gemeenten interessant? Er zijn drie hoofdredenen aan te wijzen om onderzoek te doen naar het fenomeen klantdenken.

Ten eerste beïnvloedt het klantdenken de werkelijkheid. Actoren die actief zijn op allerlei niveaus in het openbaar bestuur laten hun gedrag beïnvloeden door ideeën die gebaseerd zijn op het klantdenken. Het onderzoek naar de potentiële spanningen die het klantdenken veroorzaakt, draagt bij aan het begrip dat we kunnen krijgen voor de invloed die het klantdenken heeft op de werkelijkheid. Het zegt daarbij iets over hoe de bestuurspraktijk verandert en waardoor dit komt.

Ten tweede valt op dat het klantdenken als fenomeen in het openbaar bestuur nog relatief weinig onderwerp is geweest van wetenschappelijke studies. Of de uitgangspunten van het klantdenken bijvoorbeeld ook bijdragen aan een beter openbaar bestuur, is nauwelijks fundamenteel onderzocht. Inzicht in de spanningen die het klantdenken veroorzaakt en de manier waarop overheden daarmee omgaan, draagt bij aan de kennis over het belang van het klantdenken voor het functioneren van het openbaar bestuur.

De derde reden ligt in het praktische nut van kennis over de spanningen die de introductie van het klantdenken kan veroorzaken. De uitkomsten van het onderzoek kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan de voortvarendheid en het succes waarmee het klantdenken wordt geïmplementeerd in de overheid. Door meer begrip te krijgen voor de spanningen die de invoering van het klantdenken veroorzaakt, kan ook voortvarender worden gezocht naar mogelijkheden om deze spanningen op te heffen of beheersbaar te maken, met als resultaat een betere dienstverlening voor de burger als individuele klant van de overheid.

#### 1.4.5 De onderzoeksvraag als bestuurskundig onderwerp

Newton stelde al dat hij alleen zo ver had kunnen kijken omdat hij op de schouders kon staan van reuzen<sup>12</sup>. Hij bouwde zijn onderzoek met andere woorden op de fundamenteën die door anderen al waren gelegd. Ook het onderzoek naar het klantdenken sluit aan bij een aantal voorname onderwerpen in de onderzoekstraditie in de bestuurskunde. Bovens c.s. vergelijken de ontwikkelingen in de bestuurskunde met een geologisch proces van sedimentatie, waarin het landschap gevormd wordt door een opeenstapeling van afgezet natuurlijk materiaal. Oude benaderingen van bestuurskundige vraagstukken verdwijnen niet, maar zijn net als oudere sedimenten niet meer zichtbaar aan het oppervlak. De vier belangrijkste bestuurskundige afzettingen of lagen die zij onderscheiden zijn:

- de orthodoxe laag (vanaf ca.1880), waarin wetenschappelijke managementprincipes en toegepaste rechtswetenschap de boventoon voeren;
- de empirisch-analytische laag (vanaf ca.1945), waarin de beschrijvende en verklarende bestuurskunde en de beleidsanalyse centraal staan;
- de normatief-politieke laag (vanaf ca. 1965), waarin de bestuurlijke macht van ambtenaren wordt geproblematiseerd en er veel kritiek op de verzorgingsstaat komt;
- het nieuw publiek management (vanaf ca. 1990), waarin de taak van en de rolverdeling tussen overheden en andere partijen worden herijkt, nieuwe sturingsmodellen worden geïntroduceerd en een algemene verzakelijking wordt bepleit (Bovens, 2001 p. 61 ev).

Deze laatste stroming valt op te delen in een aantal centrale onderzoeksgebieden. Ten eerste wordt er veel aandacht besteed aan de relatie tussen burger en bestuur en de zogenaamde kloof tussen beiden die in omvang dreigt toe te nemen. In dit onderzoeksgebied gaat veel aandacht uit naar onder andere vraagstukken rondom het vertrouwen van burgers in de overheid en de wijze waarop het eventueel verloren vertrouwen kan worden herwonnen. Een tweede belangrijke onderzoeksstroming richt zich op de zogenaamde institutionele vernieuwing, de wijze waarop de overheid haar instituties en bestuurlijke arrangementen opnieuw inricht om onder andere in te spelen op de veranderende opvattingen over de relatie tussen burger en bestuur, maar ook om efficiënter en effectiever de collectieve zaak te dienen.

Het onderzoek naar het klantdenken sluit met name aan bij deze jongste stromingen in de bestuurskunde. Het onderzoek gaat in op de veranderende opvattingen over de relatie tussen overheden en de burger en de wijze waarop gemeenten daar-

---

12 If I have seen further it is by standing on the shoulders of Giants. Letter from Isaac Newton to Robert Hooke, 5 February 1676, as transcribed in Jean-Pierre Maury (1992) *Newton: Understanding the Cosmos*, New Horizons

mee omgaan. Feitelijk gaat het dan over de wijze waarop en mate waarin ze institutionele vernieuwingen doorvoeren om de klantrelatie te verbeteren. Daarbij wordt eveneens teruggegrepen op de normatief-politieke laag in de zin dat de wijze waarop ambtelijke managers en politieke bestuurders rondom het klantdenken op elkaar reageren expliciet onderdeel is van het onderzoek. In het laatste hoofdstuk van dit proefschrift zal in paragraaf 10.5 expliciet worden stilgestaan bij de vraag wat er vanuit de onderzoeksresultaten kan worden gezegd over het leerstuk van de institutionele vernieuwing in relatie tot het klantdenken.

## **1.5        Keuze voor benadering klantdenken als bestuurlijk paradigma**

### *1.5.1        Manieren om klantdenken als fenomeen te beschrijven*

Bij het zoeken naar een raamwerk om het fenomeen klantdenken te beschrijven zijn meerdere alternatieven overwogen. Zo is onder andere gekeken naar de mogelijkheid om het klantdenken te beschrijven als een beleidstheorie, als een cultuur, als een paradigma of als een discours. Alle vier deze benaderingen zouden in beginsel kunnen dienen als beschrijvingsraamwerken. Ze bieden allen specifieke elementen die nuttig kunnen zijn voor het begrijpbaar maken van het fenomeen. Hieronder worden de verschillende benaderingswijzen kort langsgelopen.

De idee om het denken en gedrag van overheden te beschrijven vanuit het perspectief van een beleidstheorie neemt in de hedendaagse bestuurskunde een centrale plaats in. Leeuw omschrijft het begrip beleidstheorie als “*de tot een geheel van hypothesen gereconstrueerde of samengevatte vooronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen*”. Het gaat daarbij niet om een wetenschappelijke theorie over beleid maar om de reconstructie van de veronderstellingen van beleidsmakers (Leeuw, 1989, p. 91). Hoogewerf hanteert een vergelijkbare definitie. Hij stelt dat de veronderstellingen drie soorten relaties kunnen betreffen: relaties tussen doelen en middelen (finale relaties), tussen oorzaak en gevolg (causale relaties) en tussen beginselen of waarden en in het beleid gebruikte normen (normatieve relaties) (Hoogewerf, 2003). Op zich kan het klantdenken eveneens beschreven worden als een geheel van veronderstellingen van beleidsmakers.

Het begrip beleidstheorie beschouw ik echter als te beperkt voor het beschrijven van het fenomeen klantdenken. Ten eerste veronderstelt een beleidstheorie een centrum van waaruit een beleid wordt geïnitieerd of vastgesteld. Het fenomeen klantdenken typeert zich juist doordat het niet uitgaat van één centrum waar beslissingen worden genomen, maar van een wisselwerking tussen meerdere niveaus binnen overheidsorganisaties en tussen verschillende actoren in het openbaar bestuur.

Ten tweede is het begrip beleidstheorie bedoeld om ieder beleid als een zelfstandig fenomeen te beschrijven, terwijl het klantdenken zich juist kenmerkt door een



veelheid van ideeën en praktijken, die zich in vele verschillende gedaanten manifesteren in beleidstrajecten van verschillende overheden en op verschillende beleidsgebieden tegelijk. Daarnaast omvat het klantdenken meer dan alleen expliciet gemaakte veronderstellingen van beleidsmakers. Het kent ook bepaalde praktijken, een eigen taalgebruik en een aantal sociale verschijnselen eromheen.

Ook het denken over cultuurverschillen zoals voorgestaan door onder andere Hofstede biedt aanknopingspunten om het klantdenken te beschrijven. Hofstede beschouwt cultuur als een collectieve mentale programmering die de leden van één groep of categorie mensen onderscheidt van die van andere (Hofstede & Hofstede, 2007, p. 19). Hij maakt vervolgens – overigens net als Kuhn – onderscheid naar praktijken en waarden. Onder praktijken verstaat hij symbolen, helden en rituelen. Symbolen zijn woorden, gebaren, afbeeldingen of voorwerpen met een betekenis die alleen wordt begrepen door de leden van de cultuur. Helden zijn personen, dood of levend, met eigenschappen die in een cultuur hoog in aanzien staan. Rituelen zijn collectieve activiteiten die technisch gesproken overbodig zijn om het gewenste doel te bereiken, maar binnen een cultuur als sociaal bindend element essentieel worden beschouwd. Waarden vormen de kern van een cultuur. Een waarde is een collectieve neiging om een bepaalde gang van zaken te verkiezen boven een andere. Hofstede maakt onderscheid tussen culturen op het niveau van samenlevingen en op het niveau van organisaties als werkverbanden. Waar culturen op het niveau van samenlevingen vooral verschillen in waarden, verschillen zij op het niveau van organisaties vooral in de praktijken (als symbolen, helden en rituelen). Het klantdenken manifesteert zich zowel op het niveau van een samenleving als op het niveau van individuele organisaties. Het klantdenken is echter vooral een fenomeen dat leeft tussen het niveau van samenleving of individuele organisatie, namelijk onder de betrokkenen bij een specifieke sector van de samenleving die uit meerdere (soorten) organisaties bestaat, de overheid. Mede om deze reden heb ik er voor gekozen het cultuurbegrip niet centraal te stellen bij het beschrijven van het fenomeen klantdenken.

Een derde benadering die is onderzocht om het fenomeen klantdenken te beschrijven is het paradigmabegrip zoals dat in 1962 door de wetenschapsfilosoof Thomas Kuhn is bedacht voor het beschrijven van bepaalde stromingen in de wetenschap. Het klantdenken gaat echter niet zozeer over een paradigma in de wetenschap maar over een bestuurlijk paradigma. Kuhn beschrijft een paradigma als: *“an entire constellation of beliefs, values and techniques, and so on, shared by the members of a given community”* (Kuhn, 1970/1996, p. 175). Hoewel Kuhn het begrip paradigma gebruikt om wetenschappelijke revoluties te verklaren, is het paradigma-begrip later ook toegepast op gebieden buiten de wetenschap, waar stelsels van opvattingen, waarden en praktijken worden gedeeld binnen een afgebakende groep

sociale actoren<sup>13</sup>. De beschrijving van het klantdenken in de eerste paragrafen van dit hoofdstuk geeft op het eerste gezicht al een indruk van een stelsel van opvattingen, waarden en praktijken die een bepaalde samenhang vertonen en ook binnen een bepaalde groep sociale actoren wordt beleden en gedeeld. Bepaalde groepen politici, ambtenaren, burgers en wetenschappers vinden dat de burger klant is van de overheid en dat de overheid de klantbehoeften centraal dient te stellen bij het organiseren en aanbieden van haar diensten. Het voordeel van een paradigmabebakening is de mogelijkheid van dit beschrijvingsraamwerk om zowel de ideeën achter het klantdenken als de verschijningsvormen ervan te omschrijven als een organisatie overstijgend, beroepsgroepgericht c.q. wetenschappelijke discipline dekkend fenomeen.

Het fenomeen klantdenken kan ook omschreven worden als een discours. Hajer definieert het begrip discours als “het samenstelsel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt *wat* gedacht, begrepen en gezegd wordt, *wat met invloed* kan worden gezegd en *op welke wijze* dit gebeurt” (Hajer, 1989, p. 244). Hij associeert het discoursbegrip nadrukkelijk met het begrip paradigma. In een discours wordt met gebruik van taal en non-verbale communicatie aanhang gewonnen voor een specifiek denkkader of paradigma. Dit denkkader bevat echter vervormingen ofwel simplificaties van de werkelijkheid die in het belang zijn van de actoren die het discours aanhangen. Voor het paradigmabegrip dat in het kader van het onderzoek wordt gebruikt is, het van belang stil te staan bij de rol van het discours als onderdeel van een sociaal paradigma. De wijze waarop over een paradigma wordt gecommuniceerd in taaluitingen en non-verbale uitingen stuurt en draagt bij aan de instandhouding van het paradigma. Met het discoursbegrip typeert Hajer een fenomeen/paradigma als een manipulatief machtsspel waarin woord- en begripskeuze belangrijke instrumenten zijn. Alhoewel het klantdenken zeker ook kenmerken van een dergelijk machtsspel van talige en niet-talige handelingen inhoudt, wil ik de beschrijving van het fenomeen klantdenken zeker niet tot een dergelijke invalshoek beperken.

De afweging van de voor- en nadelen van de vier alternatieve raamwerken om het fenomeen klantdenken te beschrijven hebben ertoe geleid, dat ik heb gekozen voor het gebruiken van het paradigmabegrip van Thomas Kuhn. Het paradigmabegrip biedt de beste en meeste aanknopingspunten om het fenomeen te beschrijven als een organisatie overstijgend verschijnsel met zowel een wereld van opvattingen en waarden als een wereld van uitingvormen en praktijken. Elementen uit de drie

---

13 De toepassing van het begrip nam zodanig grote vormen aan dat sommigen auteurs het begrip dood hebben verklaard: *Paradigm* “is a word too often used by those who would like to have a new idea but cannot think of one.” — Mervyn Allister King, toenmalig Deputy Governor, Bank of England

andere beschrijvingsraamwerken worden echter wel meegenomen in het paradigmabegrip zoals dat in het vervolg van dit onderzoek zal worden gebruikt.

### 1.5.2 *Het paradigmabegrip en haar kenmerken*

Het begrip paradigma heeft een lange geschiedenis. Het woord is overgenomen uit het oud Grieks waar het ‘patroon’, of ‘voorbeeld’ betekende. Zijn huidige betekenis heeft het begrip te danken aan het werk van de wetenschapsfilosoof Thomas Samuel Kuhn. In 1962 gebruikte Kuhn in zijn boek ‘The Structure of Scientific Revolutions’ het begrip om te beschrijven dat groepen wetenschappers opvattingen, toepassingen, methoden en technieken delen over het thema dat zij bestuderen. *‘By choosing it [ the term paradigm, MH], I mean to suggest that some accepted examples of actual science practice – examples that include law, theory, application and instrumentation together – provide models from which spring particular coherent traditions of scientific research’* (Kuhn, 1970/1996, p. 10). Voorbeelden van dergelijke paradigma’s zijn de Newtoniaanse dynamica, de Ptolemeliaanse of Copernicaanse sterrenkunde en de Darwiniaanse evolutieleer. Kuhn hanteerde het begrip paradigma bewust breder dan alleen het begrip ‘wetenschappelijke theorie’. Hij ontdekte dat als gevestigde theorieën gefalsificeerd worden, zij meestal niet meteen worden verworpen. Er vindt een proces plaats van uitbreiding van de gevestigde theorie met hulphypothesen, die geconstateerde anomalieën moeten neutraliseren. Dit gaat lange tijd door totdat het aantal anomalieën en het stelsel van hulphypothesen zodanig groot en complex wordt, dat een concurrerende theorie die wel een adequate oplossing heeft voor veel van de anomalieën, aan aanhang kan winnen.

Een paradigma geeft een specifieke bril om naar een vraagstuk te kijken. Door het veranderen van bril ziet men het vraagstuk anders. Bepaalde problemen verdwijnen terwijl anderen juist opkomen. Snellen benadrukt in zijn paradigmadefinitie dat gebruiken van een ander paradigma niet alleen leidt tot andere oplossingen voor een vraagstuk, maar vooral ook tot het stellen van andere vragen. Een nieuw paradigma definieert een probleem anders en komt daardoor op andere antwoorden uit. Kuhn positioneerde met zijn boek de wetenschap als een sociaal construct: een fenomeen dat op veel vlakken vergelijkbaar is met andere sociale fenomenen voor wat betreft het subjectieve karakter en de manier waarop waarden, tradities en andere mens-gerelateerde factoren invloed uitoefenden op de invulling die wordt gegeven aan het bedrijven van de wetenschap. Dit sociale idee van wetenschap stond in scherp contrast met de meer traditionele kijk op wetenschap, waarin het bedrijven van wetenschap vooral als een rationeel en objectief proces werd gezien. Het elimineren van subjectieve elementen was in die traditionele opvatting juist een wezenskenmerk van wetenschap. Terugkijkend kan men zeggen dat Kuhn met zijn boek een paradigmaverschuiving in de wetenschapsfilosofie zelf creëerde. Zijn

theorie over de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis was zodanig afwijkend van de bestaande en breed gedeelde visies op het bedrijven van wetenschap, dat het boek in het begin veel weerstand opriep onder wetenschapsfilosofen. In 1965 werd er in Bedford College, London een apart symposium gewijd aan ‘The Structure of Scientific Revolutions’, dat werd voorgezeten door Sir Karl Popper. De papers die werden gepresenteerd op dit symposium waren merendeels kritisch over het boek. Eén van de kritieken van de wetenschappelijke gemeenschap op het oorspronkelijke boek uit 1962 had betrekking op de invulling van het begrip paradigma. Een alerte participant constateerde zelfs dat er 22 verschillende manieren waren waarop Kuhn het begrip paradigma in de tekst gebruikte (Masterman, 1965). In reactie op de kritiek staat Kuhn in een postscript bij de herdruk in 1969 nadrukkelijker stil bij de betekenis van het begrip paradigma. In dit postscript zegt hij dat het gebruik van het begrip in het boek kan worden teruggebracht tot twee betekenissen. De eerste invulling beschouwt hij als de sociologische kant van het paradigma: “*an entire constellation of beliefs, values and techniques, and so on, shared by the members of a given community*” (Kuhn, 1970/1996, p. 175). De tweede invulling focust op een onderdeel van de constellatie, namelijk concrete modellen en voorbeelden (examples), die dicteren hoe toekomstige vraagstukken binnen het paradigma dienen te worden opgelost. In een paragraaf in het postscript met als titel ‘Paradigms as the Constellation of Group Commitments’ werkt hij het sociale paradigmabegrip verder uit. Hij introduceert het begrip ‘disciplinary matrix’ als een omschrijving voor paradigma’s. Hierbij verwijst ‘disciplinary’ naar de eigenschappen die de praktiseerders van een discipline gemeenschappelijk hebben. ‘Matrix’ geeft aan dat het kan bestaan uit te ordenen elementen van verschillende categorieën. De categorieën elementen van de matrix zijn volgens hem:

- symbolische generalisaties: het gaat daarbij om de geformaliseerde uitingen van een paradigma. In een wetenschappelijke context denkt Kuhn aan formules en modellen.
- gedeelde betrokkenheid bij specifieke opvattingen (beliefs): Kuhn praat hier ook over de term metafysische onderdelen van het paradigma.
- gedeelde waarden (values): Kuhn zegt hierover: ‘*Usually they are more widely shared among different communities than either symbolic generalizations or models, and they do much to provide a sense of community to natural scientists as a whole. Though they function at all times, their particular importance emerges when the members of a particular community must identify crisis or, later, choose between incompatible ways of practising their discipline*’ (Kuhn, 1970/1996, p. 184). Het waardebegrip van Kuhn loopt hier tot op zekere hoogte parallel met het waardebegrip zoals Hofstede en anderen die gebruiken voor het beschrijven van waarden van culturen. Waarden zijn gevoelens met een pijlrichting (Hofstede & Hofstede, 2007, p. 23). De Amerikaanse filosoof Rescher geeft een vergelijkbare beschrijving van waarden: ‘*Waarden weerspiegelen zich in rechtvaardig-*

*gingen van en in aanbevelingen voor gedragingen*' (Rescher, 1969, p. 3). Waarden zijn normatief. Daarnaast zijn ze veel minder gemakkelijk te veranderen dan de praktijken. Ze worden al vroeg aangeleerd en worden vaak overgedragen van generatie op generatie.

- voorbeelden (exemplars): onder exemplars verstaat Kuhn niet alleen de voorbeelden van de toepassing van het paradigma in de praktijk die ieder lid van de gemeenschap rondom het paradigma kent. Het gaat ook om tot voorbeeld verheven methoden en technieken om 'puzzle solving' binnen het paradigma te bedrijven (Kuhn, 1970/1996). Deze gedeelde voorbeelden worden continu overgedragen en herhaald in opleidingen, op congressen en in publicaties over het paradigma. De voorbeelden spelen een belangrijke rol bij de vorming van de nieuwe leden – in het geval van Kuhn's wetenschappelijke paradigma's, de studenten – die toetreden tot een 'community'.

Later hebben sociologen het begrippenapparaat van Kuhn overgenomen om te omschrijven hoe samenlevingen veranderingen in wereld- en mensbeelden doormaken. Eén daarvan is M.L. Handa. Hij heeft het begrip paradigma toegepast in de sociale wetenschappen en heeft daarbij de basiselementen van een sociaal paradigma geïdentificeerd. Hij heeft daarbij vooral aandacht gehad voor de omstandigheden die een paradigmaverschuiving zouden kunnen versnellen en de effecten die een verschuiving heeft op sociale instituties zoals het onderwijs (Handa, 1986). Het begrip paradigma wordt gebruikt om de ervaringen, opvattingen en waarden te beschrijven, die de perceptie van de werkelijkheid van individuen en hun reactie daarop beïnvloeden. Een dominant paradigma verwijst hierbij naar de waarden of de denkwijzen in een samenleving die op een bepaald moment het meest standaard zijn en het meest breed worden gedeeld. Dominante paradigma's worden gevormd door zowel de culturele achtergronden van sociale groepen als de context van het moment in de tijd. Condities waaronder een denkwijze of een set gedeelde waarden dominant kan worden, zijn:

- de aanwezigheid van professionele organisaties die legitimiteit geven aan het paradigma
- de aanwezigheid van leiders die het paradigma introduceren en het belang ervan benadrukken
- de aanwezigheid van media die aandacht geven aan het paradigma en daarmee zorgen voor de verspreiding van het paradigma
- de aanwezigheid van overheden die het paradigma beamen
- de aanwezigheid van onderwijsinstanties die het paradigma doceren
- conferenties die zijn gewijd aan het bediscussiëren van ideeën die centraal staan in het paradigma
- het bestaan van belangenverenigingen die de opvattingen uit het paradigma omarmen.

Ook in de beleidswetenschap en politicologie hebben meerdere auteurs al gewezen op het nut van Kuhn's analyse van de structuur van wetenschappelijke revoluties voor het verklaren van beleids- en politieke processen. Zo schrijft Ostrom in zijn boek 'The Intellectual Crisis in American Public Administration' al over een paradigmaverschuiving in de bestuurskunde van een 'Wilsonian paradigm' naar een 'paradigm of democratic administration' (Ostrom, 1974, p. 17 e.v.). Andere auteurs gebruiken paradigma's voor het beschrijven van opvattingen over aard van de bestuurlijke werkelijkheid. Zij vatten paradigma's bijvoorbeeld op als denkkaders, die de wereld van politiek en beleid structureren en richting geven aan het maatschappelijk handelen van actoren (Rein & Schön, 1986; Hajer, 1989).

Het is relevant om binnen de bestuurskunde een onderscheid te maken tussen enerzijds het paradigmabegrip voor het beschrijven van een dominante stroming in een wetenschappelijke discipline en anderzijds het paradigmabegrip voor het beschrijven van een bestuurspraktijk. Deze kunnen parallel lopen, maar dat hoeft niet per definitie zo te zijn. Rutgers merkt bijvoorbeeld over het gebruik van het paradigmabegrip door Ostrom op, dat Ostrom impliciet een paradigma in de bestuurskunde opvat als opvattingen over de feitelijke en gewenste aard van de bestuurlijke werkelijkheid, een bestuursfilosofie (Rutgers, 1993, p. 158) en niet zozeer een wetenschapsfilosofie. Ook in de Nederlandse bestuurskunde is het wenselijk om een onderscheid te maken naar de toepassing van het paradigmabegrip voor het beschrijven van de bestuurskunde als wetenschap en voor het beschrijven van de bestuurspraktijk. Zoals al eerder is geconstateerd, heeft het klantdenken in de bestuurskunde wel de nodige aandacht gekregen, maar kan men niet stellen dat het een duidelijke gemeenschap van aanhangers van enige omvang kent, zoals die zich in de bestuurspraktijk wel lijkt af te tekenen.

Binnen de sociale wetenschappen bestaat er overigens ook kritiek op het toepassen van het paradigmabegrip op sociale wetenschappen zoals de bestuurskunde. Deze critici stellen onder andere dat het paradigmabegrip is uitgevonden voor het beschrijven van de revoluties in de natuurwetenschappen en niet zozeer in de sociale wetenschappen. Daarnaast hebben sociale paradigma's het kenmerk dat ze de werkelijkheid veranderen. Actoren in de praktijk hebben de neiging om nieuwe verklarende sociale theorieën tot hun voordeel te gebruiken, bijvoorbeeld bij het formuleren en realiseren van beleid. De werkelijkheid bij paradigma's in de natuurwetenschappen verandert niet als er sprake is van een paradigmaverschuiving. Er is alleen een andere verklaring voor de verschijnselen die men in de werkelijkheid observeert. Het gevaar dat een sociaal paradigma een "self fulfilling prophecy" inhoudt, diskwalificeert de paradigmatheorie van Kuhn volgens veel critici als wetenschapsfilosofische theorie in de sociale wetenschappen (Rutgers, 1993). Omdat het paradigmabegrip in het onderzoek voornamelijk wordt gehanteerd als een

raamwerk om een fenomeen in de bestuurspraktijk te beschrijven en niet om ontwikkelingen te verklaren in de bestuurskunde als wetenschap, zal ik verder niet ingaan op deze kritieken.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat het begrip paradigma vaak wordt gebruikt in combinatie met het begrip ‘paradigm shift’ ofwel paradigmaverschuiving. Een paradigmaverschuiving veronderstelt het verdringen van een oud paradigma door een nieuw paradigma, op een manier die in de lijn van Kuhn’s ‘The Structure of Scientific Revolutions’ niet evolutionair maar revolutionair plaatsvindt. Het nieuwe paradigma is zodanig afwijkend, dat het het oude paradigma uitdaagt en uiteindelijk als dominant stelsel van opvattingen, waarden en praktijken van de troon weet te stoten. De veronderstelling daarbij is, dat het oude paradigma steeds minder in staat is om nieuwe vraagstukken op te lossen. Dit leidt tot een toenemend aantal fricties, die Kuhn in relatie tot wetenschappelijke paradigma’s ook wel anomalieën noemt. Het oude paradigma komt in een crisis. Het nieuwe paradigma kan mogelijk wel verklaringen en oplossingen bieden voor de anomalieën. Trekken we de analogie door naar het klantdenken als paradigma, dan zou het klantdenken mogelijk nieuwe oplossingen kunnen bieden voor vraagstukken rond de legitimiteit van het overheidshandelen en de vermeende kloof tussen burger en bestuur. Bestaande dominante paradigma’s over het functioneren van het openbaar bestuur hebben nog geen adequaat antwoord kunnen formuleren op deze vraagstukken. Alleen de toekomst kan uitwijzen of het klantdenken een dergelijke rol kan opeisen en als nieuw paradigma het denken over de relatie burger-overheid zal gaan domineren. De vraag of er met betrekking tot het klantdenken sprake is van een verdringing van een oud paradigma door een nieuw paradigma is daarom geen directe vraag in dit onderzoek. Alleen het paradigmabegrip uit de paradigmatheorie van Kuhn wordt gebruikt, omdat dit begrip een behulpzaam raamwerk biedt om het klantdenken als fenomeen te beschrijven.

#### *Samenvatting gebruik paradigmabegrip voor bestuderen van een bestuurlijk fenomeen*

Uit het voorgaande betoog zijn de volgende criteria af te leiden, die behulpzaam kunnen zijn om te bepalen of het klantdenken kan worden benaderd als een bestuurlijk paradigma. Daarbij is zowel gebruik gemaakt van de theorie van Kuhn, als de nuttige elementen uit de andere benaderingen die zijn beschreven:

1. *Opvattingen* (beliefs): er moet sprake zijn van een samenhangende set van opvattingen die invulling geven aan de denkwijze die kenmerkend is voor het paradigma.
2. *Waarden* (values): er moet sprake zijn van een set van gedeelde waarden, die mede aan de basis liggen van de gedeelde opvattingen.
3. *Taal*: de aanhangers van het paradigma moeten een taal delen, waarmee de op-

vattingen en waarden achter het paradigma kunnen worden gecommuniceerd. Kuhn sprak hier in principe van symbolische generalisaties. Doorgetrokken naar het sociale veld, kan de symbolisering worden herkend in het gebruik van specifieke begrippen. Deze begrippen typeren en vormen het sociaal construct waaruit het paradigma bestaat. Hofstede beschouwt de taal als zowel onderdeel van de symbolen van een cultuur als onderdeel van de rituelen (in de vorm van een discours).

4. *Praktijken* (technics e.a.): er moeten ervaringen zijn met de manier waarop het in het paradigma vervatte denken in de praktijk is gebracht. Het paradigma is daarmee meer dan alleen een ideeënwereld. Het manifesteert zich in de werkelijke wereld in het gedrag van mensen, sociale groepen en/of organisaties.
5. *Voorbeelden*: er zijn voorbeelden (exemplars) van praktijken, die door de leden van de community worden gezien als stereotypische invullingen of uitwerkingen van het paradigma. Voorbeelden kunnen ook 'helden' zijn. Het gaat dan om specifieke organisaties of personen die worden geïdentificeerd met het paradigma.
6. *Een gemeenschap van aanhangers*: er moet een gemeenschap van aanhangers (community) zijn, een groep van actoren in een samenleving die de opvattingen, waarden, praktijken en voorbeelden delen, die aan het paradigma ten grondslag liggen.
7. *Context*: het bestaan van het paradigma uit zich doordat er omheen randvoorwaarden zijn ingevuld om door te groeien tot dominant paradigma. Zij vormen een context. Deze context moet worden vormgegeven door partijen binnen, maar ook vooral rondom de gemeenschap van direct betrokkenen. Het gaat dan om media-aandacht die het paradigma krijgt, leiders die het paradigma propageren, onderwijsinstellingen die het paradigma doceren, overheden die het legitimeren, conferenties en beurzen die het thema centraal stellen, belangengroeperingen die het paradigma omarmen enz.

### *1.5.3 Het paradigmabegrip toegepast op het klantdenken*

Nu de kenmerken van een bestuurlijk paradigma zijn benoemd, kan worden gekeken of het klantdenken past binnen het paradigmabegrip. De kenmerken zullen één voor één worden langsgelopen. Voor het beantwoorden van de vraag of de kenmerken ook binnen het klantdenken aanwezig zijn, zal ik zoveel mogelijk refereren aan de citaten uit het begin van dit hoofdstuk. Daarnaast zal ik, waar relevant, verwijzen naar vervolghoofdstukken waarin onderdelen nader aan de orde zullen komen:

#### *1. Set van opvattingen*

Geconcludeerd kan worden dat er een specifieke groep van opvattingen te onderscheiden valt die typerend is voor het klantdenken. Deze opvattingen hebben niet zozeer de status van wetenschappelijke feiten maar van 'beliefs'. In de citaten uit



het begin van het hoofdstuk kunnen bijvoorbeeld de volgende opvattingen worden afgeleid: 'Burgers hebben veel last van overheidsbureaucratie'. 'Burgers eisen betere dienstverlening van de overheid'. 'Een vraaggerichte organisatie van de publieke dienstverlening draagt bij aan het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur'. 'De prestaties op het vlak van de dienstverlening zijn van grote invloed op het imago van de overheid'. Deze voorbeelden van opvattingen worden breed gedeeld binnen de gemeenschap van aanhangers van het klantdenken. In hoofdstuk 2 zal ik nadrukkelijker stilstaan bij de opvattingen waaruit het klantdenken bestaat.

## 2. *Set van waarden*

De waarden achter de opvattingen zijn moeilijker uit de citaten zijn af te leiden. Er zitten echter beelden achter de opvattingen over de relatie tussen burger en overheid en de rol van de overheid in de samenleving, die door de aanhangers van de opvattingen als belangrijk worden ervaren. Als we waarden opvatten als normen die men heeft verinnerlijkt, dan kunnen de volgende verinnerlijkte normen bijvoorbeeld gezien worden als typisch voor het klantdenken:

- De individuele burger is klant van de overheid.
- De overheid ontleent haar legitimiteit en bestaansrecht (mede) aan het voorzien in de behoeften van individuele burgers.

In hoofdstuk 2 zal uitgebreider worden stilgestaan bij de waarden en wereldbeelden achter het klantdenken.

## 3. *Taal*

Het klantdenken kent een specifieke groep van begrippen, die als typisch kunnen worden aangemerkt voor de manier van denken. Aanhangers van het klantdenken bedienen zich van begrippen zoals 'vraagpatroon', 'de burger centraal', 'paarse krokodil'<sup>14</sup>, 'één-loketgedachte', 'e-government', 'administratieve lastenverlichting', 'burgerhandvesten', 'proactieve dienstverlening' en 'klantgericht'. Deze begrippen hebben voor de gebruikers een rijke betekenis, omdat ze ideeën en beelden omvatten die veel verder strekken dan de woorden waaruit ze bestaan. Ze hebben in

---

14 Het begrip 'paarse krokodil' is afkomstig van een commercial van een verzekeringsmaatschappij, die vanaf 2005 veelvuldig op de Nederlandse televisie was te zien. In het reclamespotje wordt het een moeder van een meisje dat het zwembad heeft bezocht, zeer moeilijk gemaakt om iets simpels terug te vragen als een paarse opblaaskrokodil die haar dochter had vergeten mee te nemen. De krokodil staat in het spotje zichtbaar in de hoek van het kantoortje van de dienstdoende loketmedewerker. Haar wordt te kennen gegeven, dat zij na het invullen van een formulier in drievoud nog niet direct de opblaaskrokodil mag meenemen. De paarse krokodil is sindsdien uitgegroeid tot een symbool van de stropetigheid en doelloze bureaucratie van de overheid. De toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Mark Rutte, had zelfs een exemplaar aan zijn deur hangen om al zijn bezoekers te herinneren aan het streven de bureaucratie te bestrijden. Het televisieprogramma Barend & Van Dorp verhieft de 'paarse krokodil' tot wekelijkse column over ergernissen over de overheid. Eind 2006 was er zelfs een spel op de markt met de titel 'de paarse krokodil'.

andere contexten bijvoorbeeld buiten de overheid veel minder of een geheel andere betekenis. Daarnaast kan men stellen dat de taal van het klantdenken een discours vormt in de definitie van Hajer. Het is een wijze van praten over de relatie tussen burger en overheid, die beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat met invloed kan worden gezegd en op welke wijze dit gebeurt (Hajer, 1989). De kracht van dit discours is waarschijnlijk nog het beste te duiden door voor te stellen wat niet gezegd kan worden. Zo kan men stellen dat er een taboe rust op het verbaal bagatelliseren van de rol van de burger als klant. Ook is het gewaagd voor alle actoren om publiekelijk het uitgangspunt van de ‘burger centraal’ af te vallen. Dit ongeacht of men aanhanger van het klantdenken is of niet.

#### *4. Praktijken*

De denkbeelden uit het klantdenken worden toegepast in de praktijk van overheidsorganisaties zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Er worden ervaringen mee opgedaan, die worden uitgewisseld en op hun beurt bijdragen aan het vormen en versterken van het klantdenken. De vormen waarin het klantdenken zich uit in de praktijk van het openbaar bestuur worden uitgebreid behandeld in paragraaf 1.2 en paragraaf 2.4.

#### *5. Voorbeelden*

Binnen het klantdenken zijn voorbeelden van implementaties aan te wijzen die door de leden van een gemeenschap als ‘best practices’ worden beschouwd. De Belastingdienst met haar slogan ‘leuker kunnen we het niet maken, maar wel makkelijker’ is zo’n voorbeeld. De gemeente Enschede heeft jarenlang een dergelijke rol vervuld voor het digitale loket. De gemeente Haren stond bekend om haar dienstverleningshandvest. Zo is er voor iedere uitingsvorm van het klantdenken wel een min of meer breed erkende held aan te wijzen. De voorbeelden ontleen hun status aan de prijzen die zij winnen en de media aandacht die zij krijgen doordat de rijksoverheid ze gebruikt als hefboom voor het verspreiden van het klantdenken. Ambtenaren en politici gaan bij dergelijke voorbeelden op werkbezoek. De voorbeeldstatus van een gemeente kan bijna letterlijk worden afgemeten aan het aantal collega-overheden dat zij hebben mogen ontvangen. In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.4) zullen enkele voorbeelden uitgebreider aan de orde komen.

#### *6. Een gemeenschap van aanhangers (community)*

Het klantdenken kent veel aanhangers. Vooral onder hogere ambtenaren worden de opvattingen en waarden achter het klantdenken breed gedeeld. Dit is onder andere af te leiden uit de manifesten die secretarissen en directeuren van gemeenten, provincies, ministeries en uitvoeringsorganisaties in verschillende verbanden met elkaar hebben opgesteld (Manifestgroep, 2001; Kloosterhoeveberaad, 2006; Spiegelberaad, 2006). Uit onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het program-

mabureau OL2000 komt naar voren dat in 2001 al acht op de tien gemeenten beleid hadden rondom het verbeteren van de dienstverlening, waarvan bij zes op de tien dit beleid mede bestond uit het integreren van de dienstverlening (Stegers, 2002). Op ambtelijk niveau zijn er diverse netwerken actief rond het thema dienstverlening. De Vereniging van Directeuren van Publieksdiensten (VDP) is daar een voorbeeld van. Het Netwerk Management en Kwaliteitszorg bij gemeenten (NMKG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) richten hun aandacht ook voor een groot deel op onderwerpen die direct te maken hebben met het klantdenken. Ook onder bestuurders zijn aanhangers te vinden voor het klantdenken in zijn verscheidenheid aan uitingen. Voor gemeenten is dat onder andere af te leiden uit het enthousiasme waarmee de VNG-visie op dienstverlening (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, 2005) is ontvangen.

### 7. *Context*

Het klantdenken kent een eigen dynamiek wat betreft organisaties en activiteiten die er omheen worden georganiseerd. Deze dynamiek draagt er toe bij dat het klantdenken als opkomend paradigma groeit. Alhoewel er in Nederland geen apart vakblad is over het klantdenken<sup>15</sup>, zijn er wel periodieken die het onderwerp naast andere onderwerpen tot hun kern aandachtsgebied rekenen. Het blad *Overheid Innovatief* is daar een voorbeeld van, evenals de nieuwsbrief *Gemeente & Kwaliteit* en het tijdschrift *Digitaal Bestuur*. Het veld kent opinieleiders die zich inzetten om het klantdenken onder de aandacht van collega's te brengen. Voorbeeld daarvan is onder andere de burgemeester van de gemeente Almere, mw. Jorritsma. Voormalig minister Van Boxtel in zijn toenmalige rol als minister van 'informatisering' vervulde een dergelijke rol in het laatste kabinet Kok (1998-2002). Er zijn belangenorganisaties die het belang van het klantdenken hebben omarmd en mee helpen uitdragen. Voorbeelden daarvan zijn de VNG, de Vereniging van gemeentesecretarissen (VGS), de Vereniging van Directeuren van Publieksdiensten (VDP) en tot op zekere hoogte de Consumentenbond. De rijksoverheid legitimeert het klantdenken niet alleen, zij stelt zich ook op als een actieve bevorderaar van het paradigma (zie ook paragraaf 1.2.1). Het klantdenken komt als thema terug in aparte congressen, beurzen, studiebijeenkomsten en workshops. Meestal gaat het onderwerp dan onder de noemer 'dienstverleningsverbetering' of 'de burger centraal'. Ook in de opleidingssfeer is een toegenomen belangstelling te constateren voor klantdenken. Meestal worden elementen van het klantdenken ingebracht in vakcursussen of opleidingen op het gebied van ICT-management of kwaliteitsmanagement.

---

15 Een uitgave die het klantdenken wel dicht benaderde is de nieuwsbrief *Gemeenten en Publiek*, dat later van naam is veranderd en meer de nadruk op kwaliteitszorg is gaan leggen. Het in 2007 opgerichte tijdschrift *Proces & Document* afficheert zichzelf als 'vakblad voor de organisatie van de e-dienstverlening'.

Op alle aspecten voldoet het klantdenken als fenomeen aan de criteria van een sociaal paradigma. Daarmee is de basis gelegd om het klantdenken als een sociaal paradigma te benaderen in het vervolg van dit onderzoek.

## **1.6 Opzet van het proefschrift**

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is dit proefschrift opgedeeld in drie delen. Het eerste deel verkent de problematiek van het klantdenken vanuit een theoretisch perspectief. In hoofdstuk 2 zal het klantdenken als stelsel van opvattingen, waarden en praktijken nader in kaart worden gebracht. Om meer begrip te krijgen voor wat er nieuw is aan het klantdenken en waar het zich onderscheidt van de meer traditionele manier van denken in het openbaar bestuur die eraan vooraf ging, is hoofdstuk 3 geheel gewijd aan de kenmerken van het traditionele denken. Dit meer traditionele denken over de rol tussen de burger als afnemer van overheidsdiensten en de overheid zal worden getypeerd als het ‘beleidsuitvoeringsdenken’. Het laatste hoofdstuk van deel I confronteert het klantdenken met het beleidsuitvoeringsdenken. Hieruit worden een aantal hypothesen afgeleid over de vraag waar spanningen zullen optreden en waarop deze spanningen zich concentreren (hoofdstuk 4).

In het tweede deel wordt het praktijkonderzoek uitgewerkt. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreid stilgestaan bij de gekozen onderzoeksmethode om de spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken te kunnen waarnemen en te beschrijven. Vervolgens worden in de hoofdstukken 6, 7 en 8 drie casussen beschreven die gaan over de introductie van het klantdenken bij drie gemeenten met een reputatie op het vlak van dienstverleningsverbetering.

Het derde deel concentreert zich op de vraag wat kan worden geleerd uit de wijze waarop de onderzochte gemeenten omgaan met de door de introductie van het klantdenken veroorzaakte spanningen. Ten eerste wordt in hoofdstuk 9 samengevat welke overeenkomsten en verschillen de drie onderzochte casussen hebben. De lessen die daaruit vallen te trekken zijn opgenomen in hoofdstuk 10. Uiteindelijk zal in dit laatste hoofdstuk ook worden gekeken naar de vraag in hoeverre het onderzoek aanknopingspunten biedt voor het bestaan van een paradigmaverschuiving in het openbaar bestuur.

## 2 Het paradigma van het klantdenken

### 2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is betoogd, dat het klantdenken kan worden gezien als een relatief nieuw paradigma, dat zich onderscheidt van meer traditionele opvattingen en waarden in het openbaar bestuur. Het klantdenken manifesteert zich zowel in de praktijk van het openbaar bestuur als in de bestuurskunde als wetenschap. De kenmerken van het klantdenken zijn echter zodanig afwijkend van de meer traditionele waarden in het openbaar bestuur, dat er in potentie spanningen zijn te verwachten tussen het paradigma van het klantdenken en de meer traditionele opvattingen. Deze constatering hebben geleid tot de formulering van een onderzoeksvraag rondom de introductie van het klantdenken bij een specifieke groep overheden, namelijk de gemeenten.

Nu is het tijd om nader stil te staan bij de vraag wat het klantdenken precies inhoudt. In dit hoofdstuk zal in eerste instantie op zoek worden gegaan naar de wortels van het klantdenken (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt aan het paradigma van het klantdenken nader inhoud gegeven. Welke opvattingen, waarden en praktijken kunnen we rekenen tot het paradigma van het klantdenken? Daarbij zal onderscheid worden gemaakt naar enerzijds het klantdenken als ideologie en visie op de relatie burger-overheid (beschreven in paragraaf 2.3), en anderzijds de conceptualisaties van deze ideologie in de praktijk van het openbaar bestuur (beschreven in paragraaf 2.4). Niet alleen de opvattingen, waarden en praktijken van het klantdenken zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen. Ook zal worden stilgestaan bij de kritieken op het klantdenken (paragraaf 2.5), omdat deze bijdragen aan het begrip van het fenomeen klantdenken. Voordat een begin wordt gemaakt met het beschrijven van de kenmerken van het klantdenken als paradigma, is het van belang om met betrekking tot de relatie tussen de overheid en de burger stil te staan bij het begrip dienstverlening en het onderscheid tussen de burger als individuele klant en de burger als collectieve klant.

#### 2.1.1 *Overheidsdienstverlening: enkele typeringen*

Overheidsdienstverlening heeft een aantal kenmerken waarmee het zich onderscheidt van dienstverlening door bedrijven en organisaties in de particuliere sector. Om daar een begrip voor te krijgen is in tabel 2.1 allereerst een overzicht gegeven van soorten overheidsdiensten:

<b>Categorie dienst/product</b>	<b>Essentie</b>	<b>Voorbeelden</b>
Algemene informatieverstrekking	Overheid verstrekt al dan niet op verzoek informatie over beleid en/of regelgeving	Postbus 51 voorlichting, gemeente website, brochures
Inschrijvingsbewijzen	Overheid verstrekt document waarmee aanvrager een bepaald (inschrijvings)recht kan bewijzen	Paspoort, uittreksel Kadaster, uittreksel GBA, rijbewijs
Vergunningen en onthef-fingen	Overheid toetst een initiatief van een aanvrager aan collectief belang	Bouwvergunning, milieuvergunning, ontheffing stookverbod, parkeervergunning horeca-exploatievergunning
Inkomensoverdrachten	Overheid toetst een initiatief van een aanvrager aan collectief belang	Uitkering WAO, WIA, WWB, kinderbijslag, subsidies WMO-indicatie voor individuele voorziening
Belastingaanslagen	Overheid stelt de hoogte van een belastingplicht vast al dan niet aan de hand van een aangifte	Aanslag IB, LB, BTW, Vpb, OZB, bouwleges, afvalstoffenheffing
Handhavingsproducten	Overheid grijpt eigenhandig in om normconform gedrag af te dwingen	Bekeuringen, boetes, aanschrijvingen, dwangsommen
Bezwaar- en beroepsschriften	Overheid wordt gevraagd een beslissing te heroverwegen	Bezwaar tegen belastingaanslag Bezwaar tegen bouwvergunning
Klachten, meldingen en aangiften	Overheid heeft (alleen) morele plicht om te antwoorden en werk te maken van de klacht, melding of aangifte	Melding openbare ruimte Klacht ingediend op basis van gemeentelijke klachtenregeling Aangifte van misdrijf bij politie
Fysieke individuele diensten	Overheid verstrekt een tastbare dienst die meer behelst dan enkel een besluit of informatie	Schuldhelpverlening Inentingen door GGD Verstrekking rolstoel Verstrekking Kliko Trouwceremoniehandelingen
Collectieve diensten	Aanbieden en in stand houden van een specifiek voorzieningenniveau (Zie paragraaf 2.1.2)	Ter beschikking stellen en onderhouden van onderwijs-, sport- en cultuurvoorzieningen Ter beschikking stellen en onderhouden van openbare ruimte

*Tabel 2.1: Overzicht van soorten overheidsdienstverlening<sup>16</sup>*

<sup>16</sup> Bron: M. Hoogwout. Een eerdere versie van dit overzicht is opgenomen in het proefschrift van A. van Venrooij (2002) p.6.

De overheidsdiensten in tabel 2.1 hebben met uitzondering van de fysieke individuele diensten en de collectieve diensten een aantal kenmerken gemeenschappelijk:

- De aard van de dienst betreft voor het overgrote deel van de gevallen een informatiedienst. De uitkomst van het productie- of dienstverleningsproces is vaak een stuk papier (beschikking, antwoord, reisdocument) en/of geld (uitkering, subsidie, boete, belasting).
- Omdat de meeste diensten hun oorsprong vinden in het bestuursrecht betreft het eenzijdige rechtshandelingen waarbij de overheid op eigen gezag de inhoud van de dienst of het product vaststelt. De burger (of het bedrijf) vraagt aan of dient een verzoek in, de overheid beschikt. Het wordt als moreel onwenselijk gezien als individuele aanvragers zelf invloed kunnen hebben op de vaststelling van de inhoud door de overheid (dat neigt immers naar willekeur, cliëntelisme of corruptie).
- In de meeste gevallen van individuele dienstverlening heeft de overheid een taak om het individuele belang van de klant te toetsen aan het collectief belang. Het collectieve belang heeft bij conflicterende belangen meestal voorrang.
- In de meeste gevallen is er sprake van een gedwongen relatie tussen individuele klant en de overheidsinstantie. De noodzaak om een dienstverleningsrelatie met de overheid aan te gaan wordt hetzij ingegeven door een wettelijke plicht (bijv. aanvragen van vergunning, identiteitsdocument of belastingaanslag), hetzij door handhavend ingrijpen van de overheid (bekeuring, boete) hetzij door onfortuinlijke persoonlijke omstandigheden van de aanvrager (werkloosheid, gezondheid, handicap, armoede of slachtoffer van overlast of een misdaad).
- Omdat de overheid in de meeste gevallen ook nog monopolist is op basis van een in de wet vastgelegd functioneel of geografisch mandaat, kan men stellen dat de slogan van de Belastingdienst ‘Leuker kunnen we het niet maken..’ in brede zin van toepassing is op de overheidsdienstverlening aan individuele burgers en bedrijven<sup>17</sup>.
- De diensten van overheden bevatten in veel gevallen een gedragssturend element. Afname dwingt de klant tot normconform of door het beleid gewenst gedrag: Men gaat bouwen volgens de voorschriften, accepteert een sollicitatieplicht om een uitkering te mogen genieten of gaat eerder met het openbaar vervoer omdat de kosten aftrekbaar zijn in de belastingaangifte.

Deze kenmerken van overheidsdiensten gelden niet voor diensten die in de particuliere sector kunnen worden afgenomen. Ze maken dienstverlening aan individuele klanten in een overheidcontext en daarmee ook de rol van de burger als klant

---

17 Een van de weinige diensten waar een gemeente het leuker kan maken voor haar klanten is de trouwceremonie. Laat dit nu juist ook één van de weinige diensten zijn waar klanten keuze hebben en gemeenten onderling met elkaar kunnen concurreren.

bijzonder. Daar waar de genoemde kenmerken in mindere mate spelen, zoals bij de fysieke dienstverlening, is de uitvoering van de dienstverlening opvallend vaak op afstand gezet van het overheidsorgaan. Men kan zich zelfs de vraag stellen of in die gevallen nog sprake is van overheidsdienstverlening.

Overheidsdiensten zijn daardoor vrijwel altijd een combinatie van zowel rechten als plichten voor de klant die de dienst afneemt<sup>18</sup>. De mate waarin de rechten prevaleren boven de plichten of omgedraaid is hooguit aan te geven in een glijdende schaal. De aangifte inkomstenbelasting kan dat illustreren. In eerste instantie zou men kunnen stellen dat hierbij geen sprake is van overheidsdienstverlening omdat iedereen die genoeg verdient, gedwongen wordt belasting te betalen over zijn inkomsten. Toch is de jaarlijkse belastingaangifte voor heel veel mensen een manier om allerlei rechten op te eisen bij de overheid en uiteindelijk geld (terug) te krijgen van de Belastingdienst. Zoals het recht op een uitkering vaak gecombineerd gaat met een plicht tot solliciteren, levert de plicht om een bekeuring te voldoen ook het recht op om een bezwaarschrift in te dienen en een plicht voor de overheid om hierop te beslissen. Ook het traditionele onderscheid dat in het bestuursrecht wordt gemaakt tussen ‘Eingriffsverwaltung’ (de overheid grijpt in op de vrijheden van burgers) en ‘Leistungsverwaltung’ (de overheid kan gunsten verlenen aan burgers) is om deze reden minder bruikbaar. In dit proefschrift is daarom bij voorbaat nog geen onderscheid gemaakt naar soorten diensten en/of klanten. In alle gevallen geldt dat de overheid het misschien niet leuker kan maken, maar wel de keuze heeft om het haar individuele klanten – hoeveel plichten zij ook hebben jegens de overheid – eventueel makkelijker te maken.

### *2.1.2 Op individuen gerichte dienstverlening versus collectieve dienstverlening*

Het klantdenken heeft betrekking op de relatie tussen overheid en de burger in zijn rol als afnemer van overheidsdiensten. Er wordt dan ook vaak gesproken over een dienstverleningsrelatie. Zoals tabel 2.1 al toonde valt de dienstverlening van de overheid op te delen in op individuen gerichte dienstverlening en in collectieve dienstverlening. Collectieve dienstverlening heeft meestal betrekking op het realiseren en in stand houden van een bepaald voorzieningenniveau zonder dat er sprake is van een directe één-op-één relatie tussen overheid en burger. Het gaat dan bijvoorbeeld om het realiseren en onderhouden van de infrastructuur in de openbare ruimte. Bij op individuen gerichte dienstverlening staat die één-op-één

---

18 Leenes en Svensson beschrijven publieke dienstverlening als het scheppen van een rechtsbetrekking tussen overheid en burger of bedrijf, waarbij zowel rechten als plichten als de informatieverstrekking daarover onderdeel uitmaken van de dienstverlening ((Leenes & Svensson, 2001, p. 173)



relatie juist centraal. De ontvanger van de dienst moet in deze relatie kenbaar zijn aan de overheidsorganisatie. De overheid moet een bepaalde mate van zekerheid hebben dat ze de dienst aan de juiste persoon verleent. Bij collectieve dienstverlening is het juist niet nodig dat de individuele klant kenbaar is aan de overheid om van de dienst gebruik te kunnen maken.

In principe gaat het klantdenken over beide vormen van dienstverlening. Er zijn echter zodanig grote verschillen in uitgangspunten tussen het klantdenken voor beide vormen van dienstverlening, dat het vanuit een analytisch oogpunt wenselijk is ze te scheiden. De belangrijkste verschillen vallen als volgt te typeren:

- *het collectieve belang versus het individuele belang*: Collectieve dienstverlening is bedoeld om een collectief belang te dienen. Op individuen gerichte dienstverlening komt feitelijk voort uit de noodzaak het collectieve belang te beschermen tegen het individuele belang van één burger of bedrijf. Een vergunningstelsel is in het leven geroepen om het collectieve belang van bijvoorbeeld een leefbaar milieu te beschermen tegen de schade die een individuele ondernemer met bepaalde productiemethoden aan het milieu kan aanrichten. Er is bij individuele dienstverlening dan ook vrijwel altijd een potentieel conflicterend belang aanwezig tussen collectief en individu. Voor vrijwel alle op individuen gerichte overheidsdiensten kan de slogan van de Belastingdienst van toepassing zijn: De overheid als dienstverlener kan het niet leuker maken, hooguit makkelijker. Collectieve dienstverlening is in dat opzicht veel minder omstreden.
- *nadruk op beleidsvoorbereiding versus nadruk op beleidsuitvoering*: Het accent in het klantdenken met betrekking tot de op individuele burgers gerichte dienstverlening ligt op het reduceren van het ongemak voor de klant bij het uitvoeren van het beleid. Het klantdenken met betrekking tot de collectieve dienstverlening legt de nadruk op de betrokkenheid van burgers bij het bepalen van het dienstverleningsniveau voor de collectieve voorzieningen. Waar het op individuele dienstverlening gerichte klantdenken redeneert vanuit de gedwongen relatie tussen de burger als klant en de overheid, veronderstelt het klantdenken in het kader van het collectieve voorzieningenniveau juist een vrijwillige betrokkenheid bij het vaststellen van de inhoud van het voorzieningenniveau. Bij de collectieve dienstverlening ligt de nadruk van het klantdenken met andere woorden op de beleidsvorming, terwijl de nadruk bij de op individuen gerichte dienstverlening op de beleidsuitvoering ligt.
- *in de praktijk organiseren overheden beide vormen van dienstverlening afzonderlijk van elkaar*: Overheden maken in de organisatie van hun dienstverlening meestal ook al onderscheid naar collectieve dienstverlening en op individuen gerichte dienstverlening. Zo worden de op individuen gerichte diensten vaak ondergebracht bij een afdeling of directie die zich specialiseert in dergelijke klantcontacten (bijvoorbeeld de publieksdienst, het KCC of het service center). Ze kennen een eigen uitvoeringspraktijk die zich in vele opzichten onderscheidt

van de uitvoeringspraktijk van de collectieve dienstverlening. Ook in de beleving van veel dienstverleners wordt het klantdenken geassocieerd met de individuele klantrelatie tussen burger en overheid.

In de kern gaan beide vormen van klantdenken uit van een visie op de relatie overheid-burger waarbij het individu belangrijk wordt gevonden. Daarbij geldt de klant als vertrekpunt voor de dienstverleningketen in plaats van het eindpunt en claimen ze allebei een positief effect op het vertrouwen van de burger in de overheid. Vanwege de beschreven fundamentele verschillen tussen beide vormen van dienstverlening zal in dit onderzoek het klantdenken in relatie tot de collectieve dienstverlening expliciet buiten beschouwing worden gelaten. De op individuen gerichte dienstverlening zal in de navolgende beschrijving van het klantdenken in dit onderzoek centraal staan.

## **2.2 Het ontstaan van het klantdenken: het samenkomen van maatschappelijke, technische en bestuurlijke ontwikkelingen**

Sinds het einde van de jaren tachtig heeft het concept van de burger als klant van de overheid geleidelijk een vaste plaats verworven in het debat over de organisatie en het functioneren van de publieke sector. Hoewel publieke dienstverlening als onderwerp al langer op aandacht van bestuurders en wetenschappers kon rekenen, is het opvallend dat de rol van de individuele burger als klant van overheidsdiensten pas in de laatste twee decennia écht onder de aandacht is gekomen. Er valt hiervoor geen eenduidige oorzaak aan te wijzen. Ook is er geen duidelijke gebeurtenis of datum aan te wijzen als startpunt van de opkomst. Het doordringen van het klantdenken tot de ambtelijke en bestuurlijke agenda's is geleidelijk gegaan. Om te begrijpen waarom het thema van de burger als klant de plaats heeft verworven, die het nu heeft in het debat over de organisatie en het functioneren van de overheid, is het toch wenselijk de herkomst van het idee te herleiden. In deze paragraaf wordt daarom gezocht naar de wortels van het klantdenken.

De opkomst van het klantdenken binnen de overheid kan worden getraceerd langs meerdere invalshoeken. Een scan van de literatuur over het onderwerp levert de volgende indeling op van ontwikkelingen die tezamen aanknopingspunten bieden voor de huidige positie van de burger als klant:

- a. Ontwikkelingen op sociaal en maatschappelijk gebied: algemene maatschappijbrede trends zoals emancipatie, de individualisering, en de democratiseringsbeweging van de jaren '70 staan daarbij centraal.
- b. Ontwikkelingen in het openbaar bestuur zelf: de ontwikkeling van nachtwakersstaat naar welvaartsstaat heeft er toe geleid dat de rol van de overheid als dienstverlener is gegroeid. De zorgen over omvang en betaalbaarheid van de

dienstverlening die daar in de jaren '80 op volgde en de vermeende kloof tussen burger en bestuur hebben een belangrijke invloed gehad op de manier waarop de relatie burger-overheid in het openbaar bestuur wordt gezien.

- c. Ontwikkelingen in het bedrijfsleven: de overheid spiegelt zich aan het bedrijfsleven en neemt daar, zij het met enige vertraging, veel ideeën uit over.
- d. Ontwikkelingen in de technologie: de snelle ontwikkeling van de technologie en met name de opkomst van het internet wordt als een zelfstandige kracht gezien die het denken en het gedrag van de overheid beïnvloedt.

Deze ontwikkelingen hangen tot op zekere hoogte nauw samen met elkaar, beïnvloeden elkaar en versterken elkaar. Tezamen creëerden ze een momentum in de geschiedenis, waarin het klantdenken vruchtbare bodem heeft kunnen vinden om tot bloei te komen. Hieronder wordt stilgestaan bij de genoemde ontwikkelingen.

### 2.2.1 *Ontwikkelingen op sociaal en maatschappelijk gebied*

In eerste instantie kan de opkomst van het klantdenken niet los gezien worden van een aantal grotere trends in de samenleving als geheel. Samenlevingen veranderen en daarmee veranderen de verhoudingen tussen burgers onderling en tussen burgers en hun overheid.

#### 2.2.1.1 *De emancipatie van de burger*

Een lange-termijntrend die heeft bijgedragen aan de veranderende verhouding tussen burger en overheid kan worden aangeduid als de emancipatie van de burger. Sinds de opkomst van meer humanitaire mensbeelden aan het einde van de middeleeuwen heeft de burger een ontwikkeling doorgemaakt die hem in een steeds gelijkwaardigere positie ten opzichte van de overheid plaatste.

#### *Opkomst van burgerrechten*

De emancipatie is daarbij vooral af te meten aan de opkomst van universele burgerrechten. Waren in de middeleeuwen de meeste mensen nog lijfeigene van een heer, met de komst van burgerrechten zijn geleidelijk alle mensen gelijken voor de wet geworden. In Nederland is het algemeen kiesrecht voor mannen in 1917 ingevoerd. In 1919 hebben ook vrouwen actief kiesrecht gekregen. In 1965 is de leeftijdsgrens voor het actief kiesrecht van 23 naar 21 jaar verlaagd. Zes jaar later is de leeftijd verder verlaagd naar 18 jaar. Naast onderdaan is men sindsdien ook 'citoyen', drager van democratische rechten, geworden. In de loop van de twintigste eeuw zijn de klassieke grondrechten van de burger uitgebreid met sociale grondrechten zoals het recht op werk en onderdak. In de democratiseringsbeweging van de jaren '70 is het recht op inspraak bij veel beleidsvormingsprocessen ontstaan. De invloed van de individuele burger op het openbaar bestuur is door al deze ontwikkelingen in de afgelopen eeuw aanzienlijk gegroeid. Bovens *cs.* constateren in 2001 dat in de ver-

houding tussen burger en bestuur de burgerrechten de afgelopen decennia beduidend meer aandacht hebben gekregen dan de burgerplichten. De burgerplichten zijn afgeschaft of gerelativeerd. De stemplicht en de dienstplicht zijn afgeschaft. De stemgerechtigde leeftijd is verlaagd en burgerlijke ongehoorzaamheid wordt in bepaalde gevallen getolereerd (jointje, kraken e.d.). Er zijn veel juridische en feitelijke voorzieningen gecreëerd om een gelijke behandeling van burgers te waarborgen en discriminatie te voorkomen (Bovens, 't Hart e.a., 2001, p. 272). Inmiddels gaan stemmen op om de burger ook informatiegrondrechten te geven (Franken, 1999; Bovens, 2003). De uitbreiding van de rol van de burger met klantrechten kan als één van de meest recente fasen in de continue verdere emancipatie van de burger worden gezien. Waar bij de democratische burgerrechten de nadruk nog ligt op de verantwoordelijkheid van het individu voor het collectief, benadrukken de klantrechten de mogelijkheid voor burgers om hun eigen belang na te streven. Gegeven de lange-termijntrend die achter de emancipatiebeweging zit, is het niet irrealistisch te veronderstellen, dat de emancipatie van de burger in zijn rol ten opzichte van de overheid doorzet. Dit zou betekenen dat het te verwachten is dat de klantgedachte in de toekomst een steeds prominentere rol zal krijgen in het denken over ontwikkelde democratische samenlevingen. Nu al constateren auteurs dat de emancipatie zodanige vormen aanneemt, dat steeds grotere groepen hun rol als klant van de overheid vanzelfsprekend gaan vinden. Zij worden daarin versterkt door de opstelling van de overheid zelf, die in allerlei uitingsvormen verwachtingen wekt, waar de burger zich in zijn vermeende klantrechten bevestigd ziet (Kabinet Balkenende II, 2004; Van der Lans, 2005).

### *Democratiseringsbeweging*

Vanaf de tweede helft van de jaren '60 is een mondiale beweging opgekomen, die ook in ons land grote politieke en culturele gevolgen heeft gehad. De beweging propageerde nieuwe ideeën over sociale gelijkheid, politisering, participatie en democratisering in de besluitvorming bij allerlei machtscentra (Bekke & Kickert, 1995, p. 203). Ondernemingen hebben door deze beweging vanaf het begin van jaren '70 ondernemingsraden gekregen. Studenten hebben zetels in de universiteitsbesturen gekregen en in vele wetten zijn sindsdien inspraakprocedures opgenomen, die de totstandkoming van overheidsbeleid en -besluiten moeten democratiseren.

### *Opkomst van de consumentenbeweging*

De emancipatie van de burger heeft niet alleen op individueel niveau gespeeld. Individuele burgers als klanten van bedrijven en overheden hebben ook hun macht als collectief ontdekt. Na de Tweede Wereldoorlog is de schaarste op de consumentenmarkten geleidelijk veranderd in een overvloedig aanbod, terwijl de koopkracht door toegenomen welvaart voor grote groepen burgers in de samenleving is gestegen. Consumenten zijn zich hierdoor geleidelijk steeds meer bewust geworden

van zowel hun zwakte als individu tegenover steeds grootschaliger opererende aanbieders, als van hun machtspositie als groep. Dit heeft zich uiteindelijk in vele landen vertaald in de opkomst van consumentenbewegingen. Zo is de Nederlandse Consumentenbond opgericht in 1953. De bond heeft haar grote doorbraak in 1962 gekend wanneer zij met een rapport over de slechte testresultaten van een populair sigarettenmerk door de fabrikant voor de rechter wordt gedaagd (Consumentenbond, 2010). Inmiddels zijn er vele vormen van samenwerkende consumenten, zoals gebruikersverenigingen en patiëntenverenigingen, voor de meest uiteenlopende diensten, producten en ziektebeelden. De druk uit de consumentenbeweging heeft geleid tot wetgeving om de rechtspositie van de consument te versterken. Zoals bij zoveel ontwikkelingen hebben ook hier de Verenigde Staten voorop gelopen. President Kennedy presenteerde in 1962 in een toespraak tot het congres de eerste vier consumentenrechten, welke later bekend zijn geworden als de Consumer Bill of Rights. De basisrechten die toen zijn vastgelegd zijn:

- the right to be safe: consumentenproducten mogen verondersteld worden veilig te zijn;
- the right to be informed: consumenten hebben het recht om op de hoogte gehouden te worden van de ontwikkelingen in hun relatie met de dienstenaanbieder;
- the right to choose freely: consumenten moeten het recht hebben te kunnen kiezen;
- the right to be heard: consumenten moeten een ingang hebben waar zij hun klachten en opmerkingen over de dienstverlening kwijt kunnen.

Later zijn deze rechten nog uitgebreid met rechten op toegang, educatie, duurzaamheid en consumentenvertegenwoordiging. Door consumentenbewegingen in de hele wereld zijn deze uitgangspunten verheven tot streefdoel en norm op basis waarvan men opkomt voor de belangen van consumenten. De consumentenbewegingen richten zich steeds vaker ook tot overheden. De Consumentenbond hanteert bijvoorbeeld de volgende definitie van consument: *‘Een persoon, die zich op bepaalde momenten in zijn of haar leven opstelt als koper of gebruiker van zowel private als publieke producten en diensten’*. In de visie van de Consumentenbond maakt de consument steeds minder onderscheid tussen private en publieke dienstverlening en wil hij voor beiden een goede prijs-kwaliteitverhouding (Consumentenbond, 2003). De consumentenbewegingen dragen zo bij aan de beeldvorming dat burgers in bepaalde opzichten consumenten zijn van overheidsdiensten.

### 2.2.1.2 De individualisering van de samenleving

Met de emancipatie van de burger door de uitbreiding van de individuele burgerrechten is ook de individualisering van de burger een trend die invloed heeft op het ontstaan van het klantdenken. Vooral na de Tweede Wereldoorlog heeft de individualisering een grote vlucht genomen. De sterk toegenomen welvaart en de grote

beschikbaarheid van collectieve voorzieningen hebben het belang van traditionele sociale verbanden doen afnemen. Individuele burgers hebben zich in aanzienlijke mate losgemaakt van traditionele klasse- en religieuze bindingen en van vaste, onveranderlijk geachte rolpatronen in het gezin (Bovens, 't Hart e.a., 2001, p. 272). Tegelijkertijd hebben de toegenomen welvaart en de opkomst van de verzorgingsstaat het burgers mogelijk gemaakt om de sociale grondrechten die in de twintigste eeuw zijn opgekomen, ook daadwerkelijk af te dwingen. De toegenomen burgerrechten, de toegenomen welvaart, het toegenomen onderwijsniveau en het streven van veel overheden om de randvoorwaarden te scheppen voor burgers om zich als individu zoveel mogelijk te kunnen ontplooiën, hebben er aan bijgedragen dat burgers ook in hun eigen uniekheid en onafhankelijkheid zijn gaan geloven. Vol van zelfvertrouwen stelt men zich mondiger op naar iedere vorm van autoriteit, of het nu om het ouderlijk gezag gaat, de schoolmeester, de eigen baas of de overheid. Ook de private sector speelt in op en draagt bij aan de individualiseringstrend. Door een beroep te doen op onafhankelijkheid en de uniekheid van het individu, probeert men producten en diensten te slijten. In de media wordt continu het ideaalbeeld bevestigd van de zelfbewuste, onafhankelijke burger, die zelf invulling geeft aan zijn leven.

Het mondiger worden van de burger wordt als een direct gevolg ook vaak gekoppeld aan de individualiseren van de samenleving. Mensen komen vaker en eerder voor hun rechten op en bieden zo tegenspel aan de overheid. *‘Het beeld van de passieve en gezagsgetrouwe burger dat zo kenmerkend was voor de jaren vijftig heeft de afgelopen dertig jaar een aantal barsten opgelopen. Burgers zijn veel mondiger geworden en slikken niet alles wat een overheid voorschrijft als zoete koek. Intelligent, anticiperend en calculerend gedrag zijn daarvan de uitdrukking. Burgers spreken overheden steeds meer aan op de prestaties die zij leveren, vinden hun weg in de bureaucratie en mobiliseren allerlei krachten om hun rechten te laten gelden. Ook worden steeds meer eisen gesteld aan de kwaliteit en de transparantie van de dienstverlening’* (Bekkers, Zouridis e.a., 1998). Van der Lans beschrijft de beweging als een opmars van de burger naar de sfeer van het publiek domein, als een ‘coming out’ die is begonnen in de jaren zestig van de vorige eeuw: *‘Burgers wierpen het juk waarmee ze klein werden gehouden van zich af. Vanzelfsprekende onderschikking werd geproclameerde zelfbeschikking (...) Als Koning Burger. Sluipenderwijs werd het persoonlijke de maat voor het publiek gedrag van burgers’* (Van der Lans, 2005, p. 97).

De individualiseringstrend wordt vanuit een liberaal mensbeeld gestimuleerd en over het algemeen als positief ervaren. Er zijn echter stromingen die de individualisering van de samenleving ook als een bedreiging zien. Putnam stelt in zijn boek ‘Bowling Alone’, dat deze individualisering aan het doorslaan is en ten koste gaat

van het sociaal kapitaal en daarmee van de samenhang in de samenleving (Putnam, 2000). Ook Bovens cs. constateren iets vergelijkbaars: *‘Deze ontwikkelingen, die meestal worden aangeduid met de noemer individualisering, hebben de vrees doen postvatten dat de gemeenschapszin onder druk komt te staan’* (Bovens, ’t Hart e.a., 2001, p. 272). De verheerlijking van het ‘ik’, zou leiden tot een groeiend egoïsme en een afnemende solidariteit. De individualisering van de samenleving werkt daarom het consumentisme in de hand. Burgers gaan zich kritischer en onafhankelijker van de staat opstellen. Zij denken minder ‘what can I do for my country’ en meer ‘what can my country do for me’. Het fenomeen van de calculerende burger wordt ook vaak gekoppeld aan de individualiseringstrend. Habermas stelt dat de naoorlogse verzorgingsstaat haar cliënten eveneens onophoudelijk tot een strategische houding aanspoort. De calculerende burger zou volgens hem minder een gevolg zijn van normverval of egoïsme, maar veeleer door de overheid zelf zijn uitgelokt (Habermas, 1989). Het regelen van sociale uitkeringen en andere overheidsvoorzieningen via rechtsregels zorgt er in die visie voor dat mensen per definitie als strategisch handelende rechtssubjecten worden bejegend. (Van Hoof & Van Ruysseveldt, 1999, p. 310).

### 2.2.2 *Ontwikkelingen in het openbaar bestuur*

De ontwikkelingen in de samenleving kunnen niet los gezien worden van de ontwikkeling die het openbaar bestuur heeft doorgemaakt. Grotendeels kunnen de ontwikkelingen in het openbaar bestuur gezien worden als een reactie op de ontwikkelingen in haar omgeving. Deels oefent ze zelf ook invloed uit op de samenleving. Hoe de verhouding precies is, zal moeilijk aan te geven zijn, en is ook niet zo relevant voor de opkomst van het klantdenken. Wat wel relevant is, is de ontwikkeling die de overheid zelf heeft doorgemaakt, al dan niet als gevolg van externe invloeden. Voor het begrijpen van de herkomst van het klantdenken zijn drie bewegingen aan te wijzen die in ogenschouw moeten worden genomen:

- de groei die de publieke dienstverlening heeft doorgemaakt sinds de jaren ‘30 als gevolg van de opkomst van de verzorgingsstaat.
- de roep om ‘verzakelijking’, die als reactie op de steeds slechter te beheersen en te groot gegroeide verzorgingsstaat in de jaren tachtig, de deur heeft geopend naar de management- en klantbenaderingsprincipes uit het bedrijfsleven.
- de vermeende gegroeide kloof tussen burger en bestuur, die er toe heeft bijgedragen dat klantgerichte dienstverlening als instrument voor het herstel van de vertrouwensrelatie terrein kon winnen.

#### 2.2.2.1 *De opkomst van de verzorgingsstaat*

De opkomst van de verzorgingsstaat in veel West-Europese landen vindt zijn oorsprong onder andere in de groeiende maatschappelijke problemen als gevolg van

de industrialisering en de daarmee gepaard gaande urbanisering van de samenleving. Dit heeft geleid, naast de oude uit het pre-industriële tijdperk overgeërfd armoedeproblemen tot een nieuw soort verpaupering. Deze verpaupering hing sterk samen met de scherpe toename van met fabrieksarbeid en machines verbonden ongevallen, ziekte en invaliditeit (Bertels, 1999, p. 264). De oplossing van deze sociale kwestie leidt vanaf het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw tot een steeds meer intervenueerende en centralistisch georganiseerde staatsmacht. Onder invloed van tal van omstandigheden raakt de overheid steeds meer betrokken bij of verwickeld in maatschappelijke veranderingen. Vlak na de Eerste Wereldoorlog kent Nederland in navolging van een groot aantal andere landen veel sociale en politieke onrust. In Rusland leidt dit tot de communistische revolutie, in Duitsland tot een socialistische revolutie en de totstandkoming van de Weimar Republiek. Ook Nederland kent een mislukte revolutiepoging onder leiding van Troelstra in november 1918. De poging heeft wel tot gevolg gehad dat de regering zich genoodzaakt heeft gezien om sociale maatregelen te nemen. Op het gebied van de centrale overheid heeft dit onder andere geleid tot de instelling van een ministerie van Sociale Zaken. Ongeveer tegelijkertijd is ook het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ingesteld (Kickert & In 't Veld, 1995, p. 50). Gedurende het interbellum is op deze manier geleidelijk begonnen met het opstapelen van de verzorgingsstaat. Toch wordt de Nederlandse samenleving tot het einde van de jaren '30 van de vorige eeuw nog voornamelijk getypeerd als een nachtwakersstaat. Pas na de Tweede Wereldoorlog neemt de groei van de verzorgingsstaat grote vormen aan. De puinhopen van de oorlog hebben de opeenvolgende regeringen gedwongen zich nog actiever te gaan bemoeien met de wederopbouw van het land en de economie. Daarnaast is, mede door de sociale en economische crisis van de jaren dertig en de ervaringen van de bezetting, het inzicht gegroeid dat de burgers verantwoordelijk zijn voor elkaars lot. De staat wordt als de enige instantie gezien, die deze vorm van nationale solidariteit of collectieve lotsverbondenheid kan waarborgen. De naoorlogse verzorgingsstaat is dan ook gebaseerd op de overtuiging van een fatsoenlijke verdeling van levenskansen voor burgers, met name wat betreft de economische bestaansvoorwaarden (WRR, 2004, p. 35). Aan de verzorgingsstaat is invulling gegeven door het opzetten van een stelsel van werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en sociale voorzieningen, waarbij de verzekeringen worden gefinancierd uit premieheffingen, en de voorzieningen uit belastingopbrengsten. De verschillende regelingen creëren individuele klantrelaties tussen grote groepen burgers en de overheid. Een overzicht van de belangrijkste regelingen is in tabel 2.2 opgenomen:



<b>Jaar van invoering</b>	<b>Jaar van opheffing</b>	<b>Regeling</b>
1854/1912	1965	Armenwet
1901/1921	1967	Ongevallenwet
1913/1923		Ziektewet
1913	1967	Invaliditeitswet
1914		Noodregeling Treub (werkloosheidskassen)
1917	1952	Werkloosheidsbesluit
1919	1967	Invaliditeitswet
1935		Werkloosheidssubsidiewet
1941	1980	Kinderbijslagwet voor loontrekkenden
1941	1965	Ziekenfondsenbesluit
1947	1957	Noodwet Ouderdomsvoorziening
1951	1980	Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen (NKKZ)
1952	1986	Werkloosheidswet (WW)
1957		Algemene Ouderdomswet (AOW)
1959		Algemene Weduwen en Wezenwet
1960	1986	Reglement rijksstudietoelagen
1963/1980		Algemene Kinderbijslagwet AKW)
1963/1980	2004	Algemene Bijstandswet (ABW)
1964		Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV)
1965	2005	Ziekenfondswet
1967		Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)
1968		Algemene Wet Bijzonder Ziektekosten (AWBZ)
1975/1984		Beschikking/Wet op de Individuele Huursubsidie
1976		Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)
1986/1987	2000	Wet op de studiefinanciering (Wsf)
1986		Nieuwe Werkloosheidswet (NWW)
1987		Toeslagenwet
1987		Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)
1994	2006	Wet Voorziening Gehandicapten (Wvg)
2000		Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000)
2004		Wet Werk en Bijstand (WWB)
2005		Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)
2006		Zorgverzekeringswet (ZVW)
2007		Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
2009		Wet Investeren in Jongeren (WIJ)

**Tabel 2.2:** *Overzicht van regelingen van de verzorgingsstaat waarmee de dienstverlening is gegroeid*<sup>19</sup>

19 Bronnen: Rosenthal, Van Schendelen e.a., 1987, p.376; De Jong & Van Schoonhoven, 1992; Kappelhof & Kingma, 2004

De uitvoering van de sociale verzekeringen is belegd bij de Rijksverzekeringsbank, de Raden van Arbeid, de bedrijfsverenigingen en het GAK. De Rijksverzekeringsbank is in 1902 opgericht en heeft zijn naam in 1956 veranderd in Sociale Verzekeringsbank. De Raden van Arbeid zijn in 1919 ingesteld. De oudste bedrijfsverenigingen dateren van 1908, maar pas na de inwerkingtreding van de Ziektewet in 1930/31 breidden hun aantal en actieradius zich sterk uit. De armenzorg is lange tijd vooral een lokale aangelegenheid geweest. De armenwetten van 1854 en 1912 maakten onderscheid naar vier categorieën van instellingen van weldadigheid: burgerlijke, kerkelijke, particuliere en gemengde instellingen. Vanaf ca. 1920 ontstonden er steeds meer gemeentelijke, ambtelijke instellingen, die de armenzorg en ook de werklozensteun uitvoerden. Het aandeel dat de gemeenten hadden in deze vorm van sociale zorg, is vanaf ca. 1870 voortdurend toegenomen. Dit proces was in 1940 in de grote steden al zover gevorderd dat de kerkelijke en particuliere armenzorg een marginale betekenis hadden gekregen. De werklozensteun werd uitgevoerd door de gemeentelijke diensten voor maatschappelijk hulpbetoon. De uitvoering van de sociale voorzieningen lag deels bij de Raden voor de Arbeid (Noodwet Ouderdomsvoorziening), maar voor een belangrijk deel ook bij de gemeenten. De Algemene Bijstandswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening werden opgedragen aan de gemeentebesturen. Begin jaren zestig waren daardoor de gemeentelijke diensten voor maatschappelijk hulpbetoon uitgegroeid tot uitgebreide ambtelijke sociale diensten (Kappelhof & Kingma, 2004, paragraaf 11). De uitvoering van de huursubsidie- en studiefinancieringswetten werd ondergebracht bij de verantwoordelijke ministeries. De gemeenten kregen wel een belangrijke rol als vooruitgeschoven loket voor het ministerie van VROM.

De opkomst van de verzorgingsstaat heeft tot direct gevolg gehad dat veel taken die tot dan toe tot de autonomie van gemeenten behoorden, onder regie van de centrale overheid zijn gekomen. Sociale mobiliteit, integratie en verstedelijking hebben er toe geleid dat op centraal niveau de gelijkheid voor de wet een steeds belangrijker plaats is gaan innemen. Excessieve verschillen tussen gemeenten worden niet langer acceptabel geacht op vele terreinen (Derksen & Korsten, 1995, p. 70). De institutie van het medebewind heeft het mogelijk gemaakt, dat de lagere overheden konden gaan optreden als uitvoeringsorganisatie voor een groot aantal Rijksregelingen, waaronder die op het gebied van de sociale voorzieningen, woningbouw, ruimtelijke planning, onderwijs en de gezondheidszorg.

#### *Tegenreactie op te grote omvang sociale sector*

De groei van de verzorgingsstaat is een steeds groter beroep op de solidariteit van het werkende deel van de bevolking gaan doen. Het beroep op de solidariteit in de verzorgingsstaat is nog verder toegenomen toen in 1973 en 1979 twee oliecrises de economische groei sterk inperkten en de werkloosheid snel opliep. In 1983 bereikte

de werkloosheid een hoogtepunt van ca. 11%. De financiering van de voorzieningen kon niet alleen meer gedragen worden door de belasting en premiebetalers. Er is daarom steeds meer door de staat geleend. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een recordhoogte van het begrotingstekort in 1982 van 10,7% van BNP. Steeds meer betrokkenen zijn gaan inzien, dat het bestaande voorzieningenniveau niet oneindig kon worden volgehouden. Er is toen een beweging op gang gekomen tegen de verdere ongecontroleerde groei van het stelsel van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Onder de kabinetten Lubbers I, II en III is daarom sterk bezuinigd, zowel op de uitkeringen als binnen de overheid zelf. Deze tegenbeweging had in eerste instantie voornamelijk het karakter van een bezuinigingsoperatie, maar heeft uiteindelijk geleid tot een meer fundamentele herbezinning op de taken van de overheid. Veel departementen, provincies en gemeenten hebben aan het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig dan ook kerntakendiscussies moeten voeren. De knellende financiële positie van veel overheden en de herbezinning op het takenpakket van de overheid hebben een vruchtbare bodem gevormd voor een verzakelijkingbeweging die vanaf de jaren tachtig in het openbaar bestuur steeds concretere vormen heeft aangenomen.

De crisis in de verzorgingsstaat is niet een verschijnsel dat zich alleen in Nederland heeft voorgedaan. Ongeveer tegelijkertijd speelden vraagstukken met betrekking tot het beheersbaar houden van het overheidsapparaat en het sociale voorzieningenniveau bij vrijwel elke moderne westerse overheid.

#### 2.2.2.2 *De roep om verzakelijking: opkomst van het New Public Management*

De hiervoor beschreven ontwikkelingen hebben mede aan de basis gestaan van een internationale stroming in het openbaar bestuur en de bestuurskunde die ook wel wordt aangeduid met New Public Management (NPM). Essentie van deze stroming is dat overheden zich meer zouden moeten spiegelen aan het bedrijfsleven. 'Run government like a business' zoals de Commissie Grace het omschreef in *The Presidents Private Sector Survey* (Grace Commission, 1984). De *bedrijfsmatige methoden* en managementtechnieken die in de private sector worden ontwikkeld en toegepast, zouden ook veel toegevoegde waarde kunnen hebben voor het openbaar bestuur. Hood onderscheidt in zijn gezaghebbende artikel over het NPM uit 1991 de volgende doctrines van het NPM (Hood, 1991):

1. Hands-on professional management: Accountability through clear assignment of responsibility for action;
2. Explicit standards and measures of performance: Accountability requires clear statement of goals;
3. Greater emphasis on output controls: Need to stress results rather than procedures;
4. Shift to disaggregation of units in the public sector: Need to create manageable

- units, separate provision and production interests, gain efficiency advantages of use of contract or franchise arrangements inside as well as outside the public sector;
5. Shift to greater competition in public sector: Rivalry as the key to lower costs and better standards;
  6. Stress on private sector styles of management practice: Need to use 'proven' private sector management tools in the public sector;
  7. Stress on greater discipline and parsimony in resource use: Need to check resource demands of public sector and 'do more with less'.

Opvallend is dat in deze opsomming van Hood de aandacht voor de klant hooguit een indirecte plaats heeft. De opkomst van het NPM moet worden gezien in het tijdsbestek van de jaren '80 en het begin van de jaren '90, waarin overheidsbestedingen buiten proporties waren gegroeid en veel overheden met rigoureuze bezuinigingen werden geconfronteerd. Prestatiesturing, privatisering en marktwerking konden daardoor op meer aandacht rekenen dan de dienstverlening aan individuele burgers. Pas later is het element van de klantgerichtheid van overheden ook als een onderdeel van het bedrijfsmatige en marktgerichte denken onderdeel gaan uitmaken van het New Public Management. De publicatie van het boek 'Reinventing Government' van Osborne & Gaebler in 1992 kan worden gezien als de doorbraak van het NPM naar een breed publiek (Osborne & Gaebler, 1992). Het boek heeft niet lang na verschijning aan de basis gestaan van het Amerikaanse 'National Partnership for Reinventing Government' en de National Performance Review van de toenmalige vice-president Al Gore (Gore, 1993). Opvallend is dat ook Osborne & Gaebler de rol van de burger als klant slechts zijdelings aan de orde laten komen. In het zesde van de tien principes stellen zij: "*Meet the needs of the customer, not the bureaucracy*". Het NPM wordt veelal neergezet als een paradigmashift in het denken over het openbaar bestuur, een nieuwe manier om naar de overheid te kijken (Van der Lans, 2005). Ringeling voelt die paradigmaverschuiving goed aan als hij stelt dat wie de burger als klant beschouwt, een bepaalde kijk op de overheid heeft, namelijk die van dienstverlener. Kerntaak van een overheid in die visie is het leveren van goederen en diensten (Ringeling, 2001, p. 35) en niet zozeer het bewaken van collectieve belangen of het beslechten/beheersen van maatschappelijke conflicten. Met het doordringen van het bedrijfsmatige en marktgerichte denken in de overheid veranderde de beeldvorming over de burger geleidelijk van die van een citizen en onderdaan naar die van een consument.

Alhoewel het New Public Management ook de Nederlandse overheid heeft geïnspireerd, wordt ons land meestal niet gerekend tot de kern van NPM-landen. Het NPM is wat dat betreft veel meer een ontwikkeling die aansloeg binnen de Anglo-Amerikaanse cultuur van public administration. Politt & Bouckaert constateren

binnen het continentale Europa een eigentijdse vorm van verzakelijking die zij de New Weberian State (NWS) noemen (Politt and Bouckaert, 2004, p. 99). Ze ontdekken in de reformbewegingen in de overheden van het continentale Europa in eerste instantie een herbevestiging van een aantal traditionele Weberiaanse uitgangspunten, zoals een herbevestiging van de rol van de staat als verantwoordelijke voor het oplossen van maatschappelijke problemen, versterking van de rol van de representatieve democratie (in plaats van vervanging ervan), herbevestiging van de rol van het administratief recht als anker en meetlat voor de relatie tussen burger en overheid, en het benadrukken en conserveren van de idee van publieke dienstverlening als bijzondere vorm van dienstverlening met eigen status, cultuur en voorwaarden. Deze uitgangspunten worden wel aangevuld met een aantal nieuwe elementen, zoals een meer externe gerichtheid, aanvulling (niet vervanging) van het gekozen bestuur met instrumenten als interactieve beleidsvorming en referenda, meer resultaatgerichtheid in plaats van proceduregerichtheid en een ontwikkeling van de overheidsdienstverlener van een regelexpert naar een receptieve manager, gericht op het voldoen aan de verwachtingen van zijn of haar klanten.

#### 2.2.2.3 *Het klantdenken als remedie tegen de vervreemding van de overheid*

Na de als dramatisch ervaren lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990, waarbij toen voor het eerst minder dan 50% van alle kiesgerechtigden hun stem uitbrachten, is het thema van de kloof tussen burger en bestuur expliciet op de agenda van zowel overheidsbestuurders als politicologen en bestuurswetenschappers gekomen. Burgers zouden aan het vervreemden zijn van hun overheid. Het vertrouwen in de overheid daalde en het aantal ontevreden burgers nam toe. De kloof werd nog eens extra benadrukt door de relatief grote verschuivingen van het electoraat bij de landelijke verkiezingen in 2002. In dat jaar won de Fortuynbeweging, die de onvrede over het overheidsfunctioneren expliciet verwoordde, uit het niets 26 zetels in de Tweede Kamer. De vervreemding van de overheid wordt deels gewijd aan de individualisering in de samenleving en de gevolgen hiervan voor het sociaal kapitaal (Putnam, 2000). De reactie op het teruglopende vertrouwen heeft geleid tot de opkomst van het fenomeen 'bestuurlijke vernieuwing' in de loop van de jaren '90. Gemeenten begonnen toen, gestimuleerd door het Rijk, massaal te experimenteren met allerlei vormen van het betrekken van burgers bij het gemeentebestuur (Depla, 1998, p. 406 ev).

Inmiddels proberen politici en bestuurders de vermeende vervreemdingstrend al jaren te buigen en het vertrouwen van de burgers in hun overheid terug te winnen. Daarbij worden steeds opnieuw in allerlei verschijningsvormen de volgende oplossingen aangedragen als middel om de trend te keren:

- Legaliteit: De legitimiteit in enge en traditionele zin. De overheid dient eerst en vooral zichzelf aan de wet te houden.
- Participatie: De burger meer en directer betrekken bij de beleidsvorming. Initiatieven variëren van de gekozen burgemeester en het gebruik van correctieve

referenda, tot burgerparticipatie en het gebruik van opiniepeilingen. Voorstander van deze oplossing is bijvoorbeeld Tops in zijn oratie van 1995 (Tops, 1995).

- Transparantie: De burger meer inzicht geven in de werkwijze en prestaties van de overheid, waardoor de burger zichzelf een beeld kan vormen over hoe betrouwbaar, effectief en efficiënt de overheid werkelijk is.
- Handhaving: Door te zorgen dat burgers en bedrijven zich aan de wet houden, groeit het vertrouwen in het gezag van de overheid. Het normen- en waarden-debat onder de kabinetten Balkenende II en III kan in dit licht worden gezien.
- Dienstverlening: Door meer dienstbaar te zijn aan de burgers kunnen overheden het vertrouwen van deze burgers terugwinnen.

In eerste instantie lag de nadruk bij het overbruggen van de kloof tussen burger en bestuur op allerlei vormen van inspraak en interactieve beleidsvorming. Geleidelijk is het belang van de dienstverlening als mogelijkheid voor het overbruggen van de kloof toegenomen.

De voorstanders van het vermogen van de dienstverlening om het vertrouwen in de overheid te bestendigen, zo niet te verbeteren, zijn onder andere de volgende:

- Heintzman en Marson stellen dat er een 'public service value chain' bestaat tussen tevreden medewerkers, tevreden burgers en het vertrouwen in de overheid (Heintzman & Marson, 2005). Zij baseren dit onder andere op de analyse van de Citizens First-onderzoeken die de Canadese overheid periodiek uitvoert onder haar burgers. Daarbij zijn overigens in ronde 3 (uit 2003) met name vragen gesteld over overheidsdiensten zoals onderwijs en gezondheidszorg en niet zozeer overheidsdiensten in engere zin, zoals vergunningen, reisdocumenten, uitkeringen en/of belastingen.
- Op basis van de analyse van de data van de American Customer Service Index (ACSI) over de periode 1999-2002 veronderstelt Fornell dat er een causale relatie bestaat tussen de dienstverlening van een government agency en het vertrouwen dat burgers in die organisatie hebben. Deze relatie kan echter niet omgedraaid aangetoond worden. Als het vertrouwen in de overheid daalt, kan men nog wel tevreden blijven over de dienstverlening: *'Specifically, lack of trust does not lead to dissatisfaction with services, but satisfaction with (government) services lead to higher levels of trust. As ACSI scores have improved, we have also noted an improvement in trust, measured as public confidence that agencies will do a good job in the future'* (Fornell, 2002).
- Tolbert & Mossberger constateren, op basis van de evaluatie van enquêtes die gehouden zijn onder recente gebruikers van eGovernment faciliteiten in de Verenigde Staten, dat er een relatie bestaat tussen het gebruik van websites van lokale overheden en het vertrouwen dat burgers hebben in hun lokale overheid (Tolbert & Mossberger, 2006).
- Van der Zwan oordeelt in zijn boek 'De uitdaging van het populisme': 'Vrij-

*wel nooit speelt in die discussie zoiets concreets en voor de burger grijpbaars als de prestaties van de overheid een rol. En toch zijn het die concrete prestaties die variëren van de vlotte verstrekking van paspoorten, het op tijd laten rijden van tram en bus, de snelheid waarmee kapot wegdek gerepareerd wordt en de termijn waarop brieven worden beantwoord, die op de burger de meeste indruk maken als het gaat om zijn oordeel over de overheid en dan met name om het vertrouwen dat hij in de overheid stelt.’ (Van der Zwan, 2003).*

- In de VNG-visie op dienstverlening staat: *Het verbeteren van dienstverlening is soms bijna synoniem aan het verbeteren van de relatie tussen burger en bestuur. (...) Een kwalitatief goede en betaalbare dienstverlening is een noodzakelijke voorwaarde om het imago van de lokale overheid te verbeteren. Een goed presterende gemeentelijke overheid maakt bovendien de weg vrij om de lokale autonomie te versterken. Omgekeerd is falende dienstverlening funest voor het imago en de autonomie van gemeenten* (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, 2005, p. 6).

In hoeverre de vervreemding daadwerkelijk plaatsvindt, staat overigens in de wetenschappelijke literatuur ter discussie. Zo stelt Halman op basis van de analyse van het statistisch materiaal van de European Value Study, dat er niet geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een afnemende trend wat betreft het vertrouwen van burgers in hun overheid (Halman, 2006). Ook Bovens *cs.* stellen vragen bij de vermeende ontwikkeling in Nederland van ‘civil society’ naar calculerende burgers en het verlies van legitimiteit van de representatieve democratie (Bovens, ’t Hart *et al.*, 2001). Daarnaast geldt, dat niet iedereen overtuigd is van het vermogen van de dienstverlening als instrument om het vertrouwen in de overheid te verbeteren (Zouridis, 2005; Van de Walle, 2006).

Wel kan gesteld worden dat het geloof dat dienstverleningsverbetering bijdraagt aan het herwinnen van het vertrouwen van de burgers in het openbaar bestuur, veel heeft gedaan voor de populariteit van het klantdenken. Het klantdenken kreeg daarmee de status van een oplossing voor een als groot en bedreigend ervaren maatschappelijk probleem.

### 2.2.3 Ontwikkelingen van het klantdenken in het bedrijfsleven

De bestuurswetenschap spiegelt zich al sinds haar ontstaan aan de private sector. Woodrow Wilson introduceerde al in 1887 de ‘science of administration’ met het streven de overheid ‘more businesslike’ te maken (Wilson, 1887). Ideeën uit de dienstverlening in de private sector hebben daardoor traditioneel een grote invloed op het management van de publieke sector. Al hoort men vaak de klacht dat de overheid met het invoeren van dergelijke ideeën te veel achterloopt op het bedrijfsleven. De belangrijkste ontwikkelingen in het denken over de klantrelatie in de

bedrijfsliteratuur die ook het denken over de relatie burger-overheid hebben beïnvloed zijn hieronder weergegeven.

Net als bij de overheid heeft de klant in het bedrijfsleven ook niet altijd dezelfde vanzelfsprekende en prominente plaats ingenomen die het tegenwoordig heeft. In de loop der eeuwen is een duidelijke tendens te zien van kleinschalig naar grootschalig en van aanbodsturing naar geïndividualiseerde vraagsturing. De middeleeuwse gilden hielden door hun kartelachtige opzet een aanbodmodel in stand, waar de meeste klanten nog weinig te kiezen hadden. Alleen de zeer rijke adellijke en geestelijke stand was in staat om vraaggericht diensten af te nemen. Voor de meeste inwoners bleef de keuze beperkt tot wat met de lokaal aanwezige en aangeboden grondstoffen en vaardigheden te maken viel. Eeuwenlang blijven het verschil in standen en de kleinschaligheid van de productie de relaties tussen producent en klant beheersen. Pas met de industriële revolutie komen voorheen schaarse goederen op grote schaal tegen aanvaardbare prijzen op de markt. Met de toename van de welvaart neemt ook de vraag toe. Toch kon Ford nog zeggen dat de klant het voor het kiezen had wat betreft de kleur van zijn populaire model T-Ford, zolang hij maar zwart koos (Ford, 1923). De eerste helft van de twintigste eeuw kenmerkt zich in het wetenschappelijke discours dan ook door een verdergaande rationalisatie van het productieproces en de productieorganisatie onder invloed van de ideeën van Weber, Taylor en Fayol. Er was slechts een marginale plaats voor de ‘klantwetenschap’. Als er al aandacht was voor de klantrelatie, dan lag de nadruk op de kunst van het verkopen van wat er al is, het pushen van het aanbod in plaats van het invullen van de vraag. Het belangrijkste marketinginstrument was de prijs, die door kostenreductie in de productie zo laag mogelijk gehouden diende te worden. De ideeën uit de deze ‘scientific management’ stroming hebben nog steeds grote invloed op de organisatie van overheidsbureau-cratieën en de dienstverleningsprocessen die zij uitvoeren.

Pas in de tweede helft van de twintigste eeuw wordt deze traditionele kijk breed ter discussie gesteld. Ted Levitt stelt in 1960 in zijn Harvard Business Review-artikel ‘Marketing Myopia’ dat ondernemingen zich primair moeten richten op het bedienen van de klant en niet enkel op het maken van goederen. Marketing, niet productie moet de onderneming trekken. *‘Het management moet zichzelf niet zien als een producent van goederen, maar als leverancier van klanten-creërende waardebevrediging’* (Levitt, 1960). Mede dankzij dit artikel komt het vakgebied van de marketing met de daaruit voortvloeiende wetenschappelijke disciplines in de decennia daarna tot bloei. Inmiddels experimenteert ook een steeds groter aantal gemeenten met de ideeën uit de marketing en gebruiken zij marketingplannen om specifieke dienstverleningskanalen aantrekkelijker te maken<sup>20</sup>.

---

20 Zie bijvoorbeeld ‘Bestel het snel op Tilburg.nl: Marketingplan kanaalsturing’, gemeente Tilburg, 23-1-2009.



Onder druk van toenemende overvloed en concurrentie zien bedrijven zich genooddacht zich steeds meer te onderscheiden van hun branchegenoten. Er ontstaan steeds effectievere praktijken om naar potentiële klanten te luisteren en hun wensen te vertalen in nieuwe producten en dienstverlening. Ondernemers gaan op zoek naar niches in de markt, nieuwe behoeften waar zij zich met hun aanbod op kunnen onderscheiden (Porter, 1980). Producten krijgen een product life cycle en onder aanvoering van de Boston Consulting Group gaan bedrijven een portfolio voeren van producten, ieder in een ander stadium van hun levenscyclus. In dit portfoliodenken wordt ook steeds meer aangesloten bij de integratie van diensten rondom samenhangende behoeften van klanten. In samenhang hebben producten en diensten vaak meer toegevoegde waarde voor klanten en kan de levenscyclus van afzonderlijke producten worden verlengd.

Eind jaren '70 komt vervolgens het kwaliteitsdenken op. Vooral in Japan weet men de beginselen van het kwaliteitsdenken zodanig goed toe te passen, dat de Japanse concurrentie een grote bedreiging begint te worden voor het Westerse bedrijfsleven. W. Edward Deming, die een belangrijk deel van zijn leven heeft besteed aan het propageren van het kwaliteitsdenken in Japan, wordt wel als één van de eerste en belangrijkste goeroes gezien van de kwaliteitsbeweging. In zijn boek 'Out of Crisis' benadrukt hij het belang van klantbinding door het leveren van goede kwaliteit: *'Je maakt als ondernemer winst op klanten die terugkomen, klanten die rondbazuinen hoe goed jouw producten en service zijn en die hun vrienden meenemen'* (Deming 1982). Deming combineert in zijn kwaliteitsleer het belang van 'droge statistiek' en kwaliteit als bedrijfsfilosofie, die van hoog tot laag continu dient te worden benadrukt en geleefd binnen de organisatie.

Toen Peters en Waterman in 1982 in hun bestseller boek 'In search for excellence' (Peters & Waterman, 1982) beargumenteerden dat de beste bedrijven dicht bij hun klanten blijven, nam de relevantie van het klantdenken nog grotere vormen aan in zowel de praktijk als de wetenschap. Heskett en collega's bevestigden meer dan een decennium later dit verband door wetenschappelijk aan te tonen dat er een sterke positieve relatie bestaat tussen tevreden klanten, tevreden medewerkers en winst (Heskett, Jones e.a., 1994; Heskett, Earl Sasser e.a., 1997).

In de jaren '90 wordt mede door de toegenomen mogelijkheden van de technologie de klantrelatie individueler. 'One-to-one marketing', datamining en customer relationship management worden huis- tuin- en keukengedoe (Peppers & Rogers, 1993). In de industrie is 'massaal maatwerk' in opkomst. Via internet kunnen klanten hun auto, computer of spijkerbroek volledig naar eigen wens samenstellen. Een van de meest recente trends is de toegenomen aandacht voor de belevenis rond de dienstverlening. In hun boek 'The Experience Economy' stellen Pine en Gillmore

als één van de eersten, dat het creëren van een belevenis rondom een product of dienst voor klanten belangrijker wordt dan het product of de dienst zelf (Pine II & Gilmore, 1999).

Het laatste decennium kenmerkt zich in de bedrijfswetenschappen door de impact van het internet, met name het plaats- en tijdonafhankelijk worden van de dienstverlening en de globalisering die daarmee gepaard gaat. Een belangrijk bijeffect van deze meest recente ontwikkelingen is dat de rol van de consument ook verandert. Hij krijgt steeds meer een plaats in de productie van de goederen en met name de diensten die hij afneemt. De consument wordt prosument. Hierdoor beginnen ook de grenzen van organisaties te vervagen. Bekkers spreekt in dit verband over kolonisatie van de omgeving van de organisatie (Bekkers, 1998).

Inmiddels kan men stellen dat in de private sector het paradigma van het klantgerichte denken dat van het aanbodgerichte denken volledig heeft overschaduwd. Het klant- en vraaggericht denken wordt als zo essentieel beschouwd voor het overleven en succes van organisaties, dat maar weinigen het belang ervan durven te ontkennen.

#### *2.2.4 De opkomst van het internet*

Waarschijnlijk één van de belangrijkste verklaringen voor de opkomst van het klantdenken is de ontwikkeling, die de informatie en telecommunicatietechnologie (ICT) in het algemeen en het internet in het bijzonder heeft doorgemaakt. Sinds de uitvinding van de computerchip is de rekenkracht van computers conform de wet van Moore tot nog toe elke twee jaar verdubbeld (Moore, 1965). Deze toename van rekenkracht heeft er voor gezorgd dat de informatietechnologie vanaf de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw een ongekende ontwikkeling heeft doorgemaakt. In het begin werkte men vooral met supercomputers in centrale rekencentra. Mede dankzij de dalende kosten voor computertechnologie kwam met de komst van de PC vanaf het midden van de jaren tachtig de computer binnen het bereik van gewone burgers. De uitvinding van het world wide web door Tim Berners-Lee in 1989 is de volgende ontwikkeling geweest die overheidsdienstverlening in een nieuw perspectief plaatste. De combinatie van goedkope PC's die met webbrowsers via het internet informatie konden ophalen van computers overal op de wereld, bood overheden een extra kanaal met nieuwe mogelijkheden om met burgers te communiceren en diensten aan te bieden. De ontwikkeling van het internet is vooral succesvol geweest vanwege de grootschalige standaardisatie van communicatietechnieken en protocollen. Hierdoor kunnen steeds meer mediatechnologieën en netwerken in elkaar geïntegreerd worden (Van Dijk, 1997). Het gemak waarmee sindsdien informatie kan worden ontsloten en mensen en computers en andere media over de hele

wereld met elkaar kunnen worden verbonden, heeft grote invloed op veel economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Castells ziet de opkomst van een globale netwerkmaatschappij (Castells, 1996) die nu al grote zichtbare gevolgen heeft voor de ontwikkeling van regio's en landen en voor de sociale verbanden tussen mensen. Het gemak waarmee bijvoorbeeld kapitaal via de informatienetwerken kan worden verplaatst van het ene naar het andere continent heeft een dynamiek opgeroepen, die overheden over de hele wereld voor vraagstukken van een geheel nieuwe orde stelt. De traditioneel geografisch afgebakende autonomie van overheden is niet goed meer toegesneden op de nieuwe grensoverschrijdende vraagstukken die dit oproept. Begrippen als bevoegd gezag en plaats van productie of verkoop moeten opnieuw gedefinieerd worden. Van Dijk benadrukt dat de moderne netwerktechnologie aanzet tot zowel schaalvergroting als tot schaalverkleining (Van Dijk, 1997, p. 19). Beide ontwikkelingen leiden ertoe dat de meest fundamentele waarden van onze samenleving in het geding komen: de sociale gelijkheid is aan de orde als bepaalde categorieën mensen meer of minder kunnen deelnemen aan de informatiesamenleving. De netwerktechnologie kan zowel de democratie versterken als 'Big Brother' in de hand werken. De vrijheid van mensen kan groter worden, doordat zij meer kunnen kiezen en vergelijken. Daartegenover staat dat ook de privacy meer dan ooit bedreigd wordt door de mogelijkheden van de technologie (Koops & Leenes, 2005). De kwantiteit en kwaliteit van sociale contacten kunnen aan de ene kant toenemen. Het gevaar dreigt aan de andere kant echter dat het aantal spontane ontmoetingen in de publieke sfeer juist zal afnemen.

Binnen het openbaar bestuur is op de golven van de nieuwe technologieën een nieuwe discipline opgekomen, die wel wordt aangeduid met e-government. De praktijk en de studie van e-government omvatten alle manieren waarop ICT kan worden ingezet om het functioneren van overheden te verbeteren. Een belangrijk aandachtsgebied binnen de discipline van de e-government houdt zich expliciet bezig met electronic service delivery (ESD).

Wat is de invloed van de ontwikkelingen in de technologie op de relatie burger-overheid voor wat betreft de afname van producten en diensten<sup>21</sup>? Aan de informatietechnologie op het gebied van electronic service delivery kunnen de volgende, voor de overheidsdienstverlening essentiële, kwaliteiten worden toegekend:

- *transparantie*: e-government kan bijdragen aan een grotere transparantie van de overheid. Dit kan door online inzicht te geven in de rechten en plichten van burgers, en de status van procedures te volgen in individuele klantrelaties met de overheid.
- *ontkoppeling van plaats en tijd van de dienstverlening*: Een zeer belangrijke

---

21 De mogelijkheden van de technologie voor de interactie met burger ten behoeve van de beleidsvorming wordt hierbij buiten beschouwing gelaten.

kwaliteit van de informatietechnologie is de mogelijkheid om overheidsdiensten plaats- en tijdsafhankelijk te kunnen gaan aanbieden. Met een loket op het internet kan de burger zelf bepalen wanneer hij interactie wil met de overheid en waar hij dat wil doen (voor zover hij kan beschikken over internet toegang). Dezelfde eigenschap maakt het ook mogelijk om veel stringenter dan voorheen mogelijk was, een onderscheid te maken tussen frontoffices en backoffices. Waar backoffices zich kunnen gaan richten op schaalvergroting, kunnen frontoffices zich juist in het belang van de dienstverlening gaan verspreiden naar locaties waar het logisch is voor de klanten om de overheidsdienst af te nemen. De ontkoppeling van plaats en tijd van de dienstverlening heeft niet alleen gevolgen voor de organisatie van de dienstverlening, maar ook voor de afstand tussen burger en overheid. Afstand tussen burger en overheid is niet langer een conditie of belemmering, maar een bewuste keuze (Frissen, 2001, p. 11).

- *keten- en netwerkindegratie*: De technologie opent tevens legio mogelijkheden voor verschillende organisaties in het publiek domein om samen te werken in het belang van de klant. Onder andere kan door het koppelen van bestanden en systemen tussen overheden sneller, beter en proactiever worden ingespeeld op klantbehoeften.
- *proactieve dienstverlening*: Keten- en netwerkindegratie en de daarbij behorende koppeling van bestanden, maken het mogelijk om overheidsdiensten te verstrekken zonder dat de burger zelf het initiatief hoeft te nemen. In het BZK-rapport 'Voorbij het Loket' wordt de stap naar proactieve dienstverlening gepositioneerd als een logische stap in de informatisering van de overheid: *'Als de overheid van een responsieve dienstverlening overstapt op een proactieve dienstverlening, blijkt de reeds opgebouwde kennis uit eerdere klantcontacten de belangrijkste 'grondstof' te zijn, die zij eigenlijk al lang in handen had, maar waarvan zij nog niet onderkende dat zij dat kon gebruiken'* (Ministerie van BZK, 1999, p. 16).
- *maatwerk*: Computers kunnen in bepaalde situaties beter met complexiteit omgaan dan ambtenaren. Om hun werk overzichtelijk en beheersbaar te houden hebben dienstverleners de neiging hun clientèle in te delen in een beperkt aantal stereotype klanten. Voor ieder type klant hanteert men vervolgens een standaard aanpak, zonder al te veel moeite te doen om variaties of afwijkingen van het stereotype een afwijkende behandeling te geven. Knegt beschrijft bijvoorbeeld een dergelijk mechanisme met betrekking tot de zielige gevallen en linkerds als klanten van de sociale dienst (Knegt, 1986, p. 103)). Een computer kan in principe een oneindig aantal klanteigenschappen combineren en toetsen aan een complex van bijvoorbeeld bijstands- en bijzondere bijstandsregels.
- *voorkómen van willekeur*: Een bijkomend, maar niet onbelangrijk aspect van de in software verwerkte redeneerlogica is de voorkóming van willekeur. ICT beperkt in potentie de discretionaire bevoegdheid van de dienstverleners. Bovens merkt op dat het met ICT mogelijk is de legaliteit van de uitvoering extreem te

perfectioneren. Hij voegt daar aan toe dat dit niet direct als een voordeel mag worden gezien. ‘Is een expertsysteem dat geen ruimte laat voor *Einzelfallgerechtigkeit* wel rechtvaardig te noemen?’ (Bovens, 2003, p. 85).

- *coproductie (prosumption)*: de technologie maakt het mogelijk dat de klant medeproducent wordt van de dienst die hij van de overheid vraagt. Bekkers spreekt in dit verband ook wel van kolonisatie door de overheid van zijn omgeving (Bekkers, 1998, p. 77). Het informatiegedrag van overheidsklanten en de daarmee samenhangende interacties worden onder controle gebracht en gedisciplineerd. Klassiek voorbeeld van dit scenario is de aangiftesoftware van de Belastingdienst. Via een softwareprogramma dat lokaal aan de belastingbetalers ter beschikking wordt gesteld, laat de Belastingdienst de belastingbetaler zelf veel werk doen, dat voorheen door de Belastingdienst zelf werd gedaan. Er zijn grote groepen burgers die gecharmeerd zijn van het idee van de ‘self service state’ (Bellamy & Taylor, 1998, p. 88) en waar dit toe kan leiden.
- *kostenbesparing*: De discussie over het gebruik van ICT in de overheid is ook vol van het vermogen tot kostenreductie dat de ICT bezit. De besparingen worden zowel voorzien aan de kant van de overheid, met het doel te leiden tot lagere leges of belastingen, als aan de kant van de klant, die minder ‘administratieve lasten’ hoeft te dragen.
- *klantmonitoring*: Een andere kwaliteit van ICT ligt in de mogelijkheden die het biedt om meer zicht te krijgen op de behoeften van burgers. Overheden kunnen aan de hand van de gegevens die ze in allerlei vormen en op allerlei manieren registreren veel leren over het feitelijke gedrag en de voorkeuren van haar klanten. Welke producten vragen ze het meest aan? Hoe lang moeten ze gemiddeld wachten? Door wie en op welke onderwerpen wordt het meest geklaagd c.q. bezwaar gemaakt? Klanten maken via de gegevens, die de overheid met behulp van ICT over ze verzamelt, direct dan wel indirect hun voorkeuren kenbaar aan de overheid. Het analyseren van deze gegevens en het gebruik van de uitkomsten verhoogt dan ook de legitimiteit van het openbaar bestuur, in de zin dat de overheid receptief is voor behoeften en voorkeuren van burgers. Bellamy en Taylor zien hierin dan ook een nieuwe vorm van democratie die ze ‘consumer democracy’ noemen (Bellamy & Taylor, 1998, p. 98).
- *verwachtingen creatie*: Misschien nog wel de meest relevante kwaliteit die aan de internet- en de ESD-technologie kan worden toegekend is de prikkel die zij de overheid bieden om de dienstverlening te verbeteren. De snelle technische ontwikkelingen wekken verwachtingen bij burgers over het verbeterpotentieel van de overheid op het vlak van de dienstverlening. Veel politici en ambtelijke managers voelen zich geroepen hun organisatie aan deze verwachtingen te laten voldoen. De techniek creëert randvoorwaarden, die een belangrijk argument voor overheden wegnemen om de verbetering van de dienstverlening te bagatelliseren en te temporiseren, namelijk het argument dat dienstverlening

niet verder verbeterd kan worden. In de VNG-visie op dienstverlening wordt hierover het volgende opgemerkt: *‘De roep om de burger centraal te plaatsen in het proces van publieke dienstverlening wordt in belangrijke mate versterkt door de mogelijkheden die de ICT biedt om dienstverleningsketens in te richten vanuit het perspectief van de afnemers, de burgers’* (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, 2005, p. 7).

De invloed van de technologie op de relatie tussen burger en bestuur in het algemeen en op de klantrelatie in het bijzonder wordt niet door iedereen als positief opgevat. Zouridis & Thaens concluderen dat de ideologie achter e-government gekarakteriseerd kan worden als een informatie-ideologie. Wie redeneert vanuit de mogelijkheden van de ICT, zal de dienstverleningsrelatie typeren als een informatie-uitwisselingrelatie. Mede door het reduceren van de discretionaire bevoegdheid en het koppelen van bestanden, wordt de burger in een passieve rol gedwongen wat betreft zijn contacten met de overheid. Eén van de transformaties die Zouridis en Thaens voorzien als gevolg van de informatisering van de overheid is die van burger naar ‘consumer’. *‘E-government transforms citizenship into ‘consumership’. It aims at providing services proactively. Citizens no longer have to fill in numerous forms, but the information that is already possessed by government agencies is taken as a frame of reference for government services’* (Zouridis & Thaens, 2005).

Samengevat kan gesteld worden dat de ontwikkelingen in de informatietechnologie een belangrijk argument wegnemen om niet aan dienstverleningsverbetering te doen. Naar analogie van Frissens opmerking over de effecten van technologie op de afstand tussen burger en overheid (Frissen, 2001, p. 11), kan ook worden gesteld dat gebrek aan klantgerichtheid niet meer een gevolg is van de voorwaarden en belemmeringen waaronder de overheid nu eenmaal gehouden is te functioneren, maar het resultaat is van een bewuste beleidsmatige dan wel politieke keuze. Men kan er immers ook voor kiezen om met behulp van de technologie de klantgerichtheid te verbeteren. Niet-klantgericht zijn is opeens een beleidsmatige keuze geworden.

### 2.2.5 Samenvatting: Het momentum van het klantdenken

De voorgaande beschrijvingen geven een overzicht van ontwikkelingen in de samenleving, de techniek en het openbaar bestuur die medio jaren negentig samenkamen. Deze ontwikkelingen hebben gezamenlijk een moment in de tijd gecreëerd waarin het klantdenken een gewillig oor heeft gevonden bij grote groepen actoren in het openbaar bestuur. De verdergaande rationalisering van de samenleving heeft de emancipatie van de burger ten opzichte van de overheid bevorderd. De verticale gezagsverhoudingen zijn geleidelijk steeds meer horizontale gelijkwaardige verhoudingen geworden. De individualiseringstrend heeft de burger het

zelfvertrouwen gegeven om zich ook onafhankelijker van de overheid op te stellen en zich te uiten. De democratiseringsbeweging van de jaren '70 heeft het steeds vanzelfsprekender gemaakt dat burgers op allerlei niveaus meepraten en meedenken over de taken van de overheid. Tel daarbij op dat de dienstverlening door de overheid zelf, en daarmee de omvang van de contacten tussen overheid en burger, vanaf de Tweede Wereldoorlog een grote groei heeft doorgemaakt. Deze groei is zo groot geweest, dat men vanaf de jaren '80 genoodzaakt is geweest om de dienstverlening te verzakelijken. De overheid is sindsdien ontvankelijker geworden voor managementtechnieken uit het bedrijfsleven. Het laatste zetje dat het klantdenken binnen het openbaar bestuur verder heeft geholpen, is het vermogen dat het klantdenken wordt toegekend om de groeiende kloof tussen burger en bestuur te overbruggen. De ontwikkeling van het klantdenken in het bedrijfsleven fungeert daarbij steeds meer als referentiepunt voor overheden. De snelle opkomst van de informatietechnologie heeft vervolgens de overheden het argument ontnomen, dat het benaderen van de burger als klant technisch onmogelijk zou zijn.

Deze ontwikkelingen hebben elkaar beïnvloed en versterkt. Dat is op zodanige manier gebeurd, dat grote groepen van zowel ambtenaren en bestuurders als burgers, het klantdenken vanaf het einde van de jaren '90 als een vanzelfsprekendheid zijn gaan beschouwen. Een vanzelfsprekendheid die men inmiddels niet alleen terugvindt in de retoriek, maar ook in de praktijk van het openbaar bestuur.

### **2.3 De opvattingen en waarden achter het paradigma van het klantdenken**

In deze paragraaf wordt een poging gedaan om de opvattingen en waarden achter het paradigma van het klantdenken in kaart te brengen. Er bestaat geen specifiek document waarin de beginselen van het klantdenken op een rijtje staan. De in deze paragraaf weergegeven ideeën achter het klantdenken zijn daarom tot stand gekomen aan de hand van een reconstructie van uitspraken uit visiedocumenten, beleidsnotities en handboeken van overheden, en uit artikelen in de wetenschappelijke en vakliteratuur.

#### *2.3.1. De opvattingen (beliefs) achter het klantdenken*

De filosofie achter het individuele klantdenken valt samen te vatten in een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten kunnen worden opgevat als 'beliefs' in de termen van Kuhn's paradigma definitie (Kuhn, 1970/1996). De uitgangspunten of beliefs kunnen worden vergeleken met de axioma's of aannames in een beleidstheorie. Ze omvatten percepties die de aanhangers hebben over het functioneren van de werkelijkheid. De aanhangers van het klantdenken geloven dat deze uitgangspunten opgaan c.q. dat de percepties niet alleen door hen gepercipieerd worden,

maar ook overeenstemmen met de werkelijkheid. Dit wil overigens niet zeggen dat ze niet door anderen worden bestreden, of per definitie op feiten of bewijzen berusten. De uitgangspunten van de aanhangers van het klantdenken, kunnen als volgt worden geclusterd:

- Opvattingen ten aanzien van de aard en kenmerken van overheidsdienstverlening: Er wordt een aantal eigenschappen toegekend aan de aard van de overheidsdienstverlening. Deze eigenschappen bepalen in belangrijke mate in de beleving van de aanhangers wat wel en wat niet mogelijk is in de relatie tussen burger en overheid.
- Opvattingen ten aanzien van de doelen en beweegredenen achter het klantdenken: Deze opvattingen geven vooral de motivatie van de aanhangers aan om energie te steken in het verbeteren van de dienstverlening aan burgers.
- Opvattingen ten aanzien van de instrumenten: Er is een specifieke categorie opvattingen die betrekking heeft op het instrumentarium om de doelen van het klantdenken te realiseren.
- Opvattingen ten aanzien van de effecten van klantdenken: Als laatste categorie opvattingen kunnen opvattingen over het effect of de toegevoegde waarde van het klantdenken worden onderscheiden. De aanhangers van het klantdenken geloven dat het goed behandelen van de burger als klant van de overheid zijn uitstraling heeft op andere beleidsdoelen van de overheid. Deze categorie omvat daarmee een aantal impliciete beleidstheorieën achter het klantdenken.

Hieronder zal stilgestaan worden bij alle afzonderlijke uitgangspunten in iedere categorie.

#### *2.3.1.1 Opvattingen ten aanzien van de aard van overheidsdienstverlening Gedwongen relatie*

De inhoudelijke kern van overheidsdiensten is niet te beïnvloeden door de klant met zijn behoeften. Daarbij dringt de overheid vanuit haar wettelijke plicht vaak haar diensten op aan de burger als klant (vergunningen, reisdocumenten, belastingaanslagen, boetes). Bestaat er geen wettelijke plicht, dan nog doet een burger veelal een beroep op de overheid omdat zijn onfortuinlijke situatie (handicap, ziekte, armoede) hem weinig keus laat.

De dienstverleningsrelatie tussen burger en overheid wordt daarom juist onder de aanhangers van het klantdenken als een gedwongen relatie beschouwd. De klant kiest niet vrijwillig voor een dienstverleningscontact met de overheid. Als hij de keuze had, dan had hij het contact liever vermeden. Zaken doen met de overheid doe je niet voor de lol. De overheid dringt zich op aan het individu in het belang van het collectief. Hoe minder de overheid zich met andere woorden hoeft op te dringen, hoe beter het is.



*Onderscheid tussen inhoud en wijze van leveren*

Waar de aanhangers van het klantdenken de inhoud van de op individuen gerichte overheidsdiensten min of meer als een door beleidsregels gedicteerd gegeven beschouwen, daar zien zij de wijze van levering van de overheidsdienst als een domein waar wel degelijk ruimte is voor variatie en ruimte voor inbreng van klantpreferenties. De voorgestane vraaggerichtheid van de overheidsdienstverlening richt zich dan ook met name op het aanpassen van de wijze van levering van de dienst aan de behoeften van de klant.

*Dienstverleningsverbetering is niet ideologisch of politiek geladen*

Opvallend aan het klantdenken is dat in de beleving van de meeste betrokkenen het verbeteren van de dienstverlening en de relatie met de burger als klant als ideologisch neutraal wordt gezien. Met ideologisch neutraal wordt hier bedoeld, dat het doel van dienstverleningsverbetering niet of nauwelijks omstreden is in de politieke arena. Niemand kan tegen een betere klantbediening door de overheid zijn. De aanhangers van het klantdenken kunnen zich ook niet voorstellen dat iemand tegen betere klantbediening kan zijn. Het is daarom ook moeilijk voor partijen en politici om zich op het klantdenken in algemene zin te profileren (Hoogwout, 2005). Dienstverleningsverbetering is daarmee gereduceerd tot een managementprobleem. Het gaat niet over de 'wat'-vraag, maar over de 'hoe'-vraag. Het klantdenken heeft hierdoor ook de status van een dogma. Men wenst nauwelijks de aannames achter het klantdenken ter discussie te stellen.

*2.3.1.2 Opvattingen ten aanzien van doelen en beweegredenen achter het klantdenken**De burger eist reductie van ongemak*

Een belangrijk uitgangspunt van het klantdenken is de veronderstelling dat de burger eist dat de overheid zich inspant om het hem als klant makkelijker te maken. De ideologie veronderstelt dat de verwachtingen van de burger met betrekking tot de dienstverlening van de overheid continu toenemen. Als de overheid niet voldoet aan de groeiende verwachtingen, dan neemt de ontevredenheid toe. Stilstand is achteruitgang. In de VNG-visie op dienstverlening wordt dit als volgt verwoord: *'Niet langer zullen burgers en bedrijven accepteren dat overheidsdienstverlening complex, omslachtig of tijdrovend is en onnodige administratieve lasten met zich meebrengt. Gebruikersinterfaces moeten daartoe (nog) eenvoudiger worden om er voor zorg te dragen dat de burger zo eenvoudig mogelijk de dienst krijgt die hij wil hebben'* (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, 2005, p. 7) In het klantdenken wordt de claim op klantgemak ook als een legitieme claim van de burger beschouwd. De burger eist het niet alleen, maar heeft er ook recht op.

### *Plicht tot ongemakreductie*

De manier waarop de dienst wordt verleend, staat daarom centraal in het individuele klantdenken. In deze filosofie ligt er een plicht bij de overheid, om het ongemak dat zij de burger aandoet, tot een minimum te beperken. De essentie is met andere woorden het tweede deel van de belastingdienstslogan: de overheid moet het haar klanten zo makkelijk mogelijk maken. De plicht om het ongemak voor de klant te reduceren, kan worden teruggeleid tot het denken over het sociaal contract (Locke, 1689; Hobbes, 1651). Hierin sluiten leden van de samenleving een contract met elkaar om bepaalde collectieve belangen te laten behartigen door een gezamenlijk instituut, een overheid. Burgers geven een deel van hun vrijheden op in ruil voor bescherming door deze overheid. Het recht van de overheid om inbreuk te maken op de vrijheden van de burger geeft de overheid minimaal een morele plicht om prudent om te gaan met dit recht. In de loop der eeuwen is er een keur aan rechtsbescherminginstrumenten ontstaan, waarmee invulling wordt gegeven aan dit prudentiestreven. Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen gezien worden in het licht van de ongelijke verdeling van macht tussen de overheid en het individu.

#### *2.3.1.3 Opvattingen ten aanzien van het instrumentarium om doelen te verwzenlijken*

##### *Denken vanuit de klant*

In de filosofie van het klantdenken wordt van de dienstverlener gevraagd dat hij zich inleeft in de positie van de klant. Van daaruit kan de dienstverlener meer begrip krijgen voor de vragen en ongemakken waarmee de klant worstelt. Met deze kennis kan hij zijn gedrag en zijn dienstverlening aanpassen. Het denken vanuit de klant veronderstelt een bepaalde mate van betrokkenheid en inlevingsvermogen van de dienstverlener. Het beleidsdoel dat met de geldende regels moet worden gerealiseerd staat niet meer zozeer centraal, maar de behoefte van de klant. Het streven is om er binnen de gegeven regels het maximale voor de klant uit te halen.

##### *Deregulering draagt bij aan verbetering van de dienstverlening*

Deregulering wordt gezien als één van de methoden om het ongemak dat burgers in de dienstverleningsrelatie ervaren, te verkleinen. Deregulering dient echter op drie niveaus te worden onderscheiden. (1) Deregulering met betrekking tot de inhoud van de overheidsdienst. Hierbij wordt het nut van de dienst zelf ter discussie gesteld in relatie tot het collectieve doel dat de dienst moet dienen. Moeten wij de burger lastig vallen met deze dienst als het doel ook op een andere manier kan worden bereikt? (2) Deregulering van informatieverplichtingen die samenhangen met de overheidsdienst. Het gaat dan om het reduceren van de hoeveelheid indieningvereisten, het terugbrengen van de frequentie van rapportageverplichtingen en het introduceren van alternatieven voor de informatieverplichting die minder belastend zijn voor de klant. (3) Dereguleren kan ook betrekking hebben op de be-

leidsvrijheid of discretionaire bevoegdheid van de uitvoeringsorganisaties en de uitvoerend ambtenaar. Hoe meer ruimte deze organisatie of ambtenaar binnen de bestaande regels heeft, hoe beter hij individuele klanten van dienst kan zijn. De deregulering heeft dan bijvoorbeeld ook betrekking op protocollen en werkinstructies van de dienstverleners. Lauwerier concludeert in zijn proefschrift 'Wetgeving en publieke dienstverlening' dat de mogelijkheden van de wetgever beperkt zijn om de dienstverlening te verbeteren en pleit daarom voor een minder dwingende wijze van wetgeving waarin uitvoeringsorganisaties meer beleidsvrijheid krijgen om zelf in te vullen hoe samen wordt gewerkt met ketenpartners en hoe diensten worden geleverd (Lauwerier, 2008).

#### *Ruime discretionaire bevoegdheid*

Het denken vanuit de klant en het dereguleringsstreven sluiten aan bij een opvatting binnen het klantdenken waarin de dienstverlener meer beleidsvrijheid heeft om het aanbod van overheidsdiensten toe te snijden op het specifieke geval van de individuele klant. Het vergroten van de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren wordt daarom als een belangrijk instrument gezien om de overheid klantvriendelijker te maken. Deze gedachte wordt onder andere bepleit door de WRR in haar rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' (WRR, 2004). Lauwerier pleit in zijn proefschrift 'Wetgeving en publieke dienstverlening' voor een vergelijkbare verruiming van de beleidsvrijheid van publieke dienstverleners, mede omdat de wettelijke mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren maar een beperkt effect hebben (Lauwerier, 2008).

#### *Integratie rond vraagpatronen: de één-loketgedachte*

Een centraal begrip in de filosofie van het individuele klantdenken is het begrip 'vraagpatroon': een verzoek van een burger of bedrijf aan de overheid kent vaak meerdere elementen die ook diensten verlangen van meerdere onderdelen binnen de overheidsorganisatie of zelfs van meerdere overheidsorganisaties samen. De verkokering van de overheid wordt daarbij gezien als een belangrijke bron van ongemak voor de klant. Door de verkokering aan het loket te doorbreken, neemt het ongemak van de burger als klant af. Dit uitgangspunt wordt ook wel aangeduid met de één-loketgedachte (zie ook paragraaf 2.4.1.2).

#### *Dienstverlening door generalisten*

Het klantdenken veronderstelt dat de integratie rond vraagpatronen de verkokering binnen en tussen overheden beslecht. Het aantal klantcontacten dient tot een minimum beperkt te worden. Hierbij hoort een type dienstverlener dat als intermediair kan optreden tussen de klant en een zo breed mogelijk spectrum aan overheidsdiensten. Het klantdenken veronderstelt met andere woorden goed opgeleide, klantvriendelijke generalisten aan het loket, die ook nog eens de nodige beleids-

ruimte of discretionaire bevoegdheid hebben om maatwerk te kunnen leveren in de specifieke klantsituatie. De confrontatie met op de inhoud gerichte vakafdelingen dient zoveel mogelijk te worden voorkomen.

*Keuzevrijheid voor de klant is synoniem met keuze tussen dienstverleningskanalen*

Keuze wordt als een belangrijk element gezien van klantgemak. Omdat de klant in het individuele klantdenken geen keuze heeft ten aanzien van de inhoud van de dienst, dient keuze geboden te worden op de elementen die los staan van de inhoud. De belangrijkste variabele is de weg waarlangs de dienstverlening wordt verstrekt. Door meerdere kanalen te bieden waarlangs de klant de dienst kan afnemen kan de klant dat kanaal kiezen, dat het beste aansluit bij zijn behoeften. Kanaalkeuze wordt nagestreefd door:

- Het openen van meerdere decentrale fysieke loketten. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren in wijken, woonkernen of stadsdelen extra balies geopend.
- Het ontwikkelen van het digitale loket. Het digitale loket maakt de dienstverlening op alle plekken mogelijk waar de klant toegang heeft tot het internet.
- Het ontwikkelen van het telefonisch loket in zogenaamde klantcontact centers.
- Het verlenen van diensten via de loketten van derden. De RDW is hier een voorbeeld van, maar ook de Belastingdienst die samenwerkt met de Kamers van Koophandel bij het aanvragen van een BTW- en loonbelastingnummer.
- Het verlenen van diensten aan huis. In navolging van verzekeringsmaatschappijen met hun assurantieadviseurs hebben steeds meer overheidsorganisaties dienstverleners die bij bepaalde doelgroepen aan huis komen.

*Voorkomen is beter dan genezen*

Aanhangers van het klantdenken die de filosofie verder doortrekken, stellen dat het streven van de klantgerichte overheid er op gericht moet zijn om het contact met een burger in een dienstverleningsrelatie te voorkomen. Zuurmond en Lammers vatten dit pakkend samen in de volgende uitspraak: *‘Hoe minder diensten je van de overheid ziet, des te meer je van die diensten geniet’* (Zuurmond & Lammers, 2001, p. 75). Proactieve dienstverlening wordt daarom in het klantdenken sterk aangemoedigd.

*Concurrentie bevordert de keuzevrijheid en lastenverlichting*

Het idee van concurrentie in de dienstverlening is een aantrekkelijk beeld voor de meest uitgesproken aanhangers van het klantdenken. Door marktwerking te introduceren ontstaat niet alleen meer keus, maar ook een mogelijkheid om de dienstverlening voor klanten goedkoper te maken. Het idee is rechtstreeks overgenomen uit het New Public Management. De derde aanbeveling uit het boek *Reinventing Government* is getiteld *‘Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery’* (Osborne & Gaebler, 1992, p. 73). Het idee, dat men bijvoorbeeld voor

zijn reisdocumenten terecht zou moeten kunnen bij de buurgemeente, is in Nederland ook opgepakt. In 2002 heeft de toenmalig minister van EZ in 2002 met haar collega van het ministerie van BZK opdracht gegeven voor een onderzoek 'naar de mogelijkheid om het verstrekken van paspoorten en rijbewijzen niet meer alleen voor te behouden aan de gemeente waar men is ingeschreven' (Binnenlands Bestuur, 2002; Hoogwout, 2002; Ministerie van BZK, 2002). Op 22 september 2006 is het onderzoeksrapport 'Plaatsonafhankelijke dienstverlening. Een stap vooruit?' (Van Zutphen, 2006) door het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin werd geconcludeerd dat plaatsonafhankelijke dienstverlening in principe mogelijk en haalbaar is. Het idee is begin 2008 meegenomen in een voorstel tot wijziging van de Paspoortwet (Ministerie van BZK, 2008).

Bepaalde diensten zijn in de loop van de tijd in concurrentie gebracht. De meeste hiervan zijn ondergebracht bij semi-overheden of volledig verzelfstandigd (denk aan onderwijs, zorg, sociale woningbouw). Een dienst waarop gemeenten nu al onderling kunnen concurreren, is het sluiten van huwelijken. De burger is vrij om te kiezen waar hij wil trouwen. In Nederland is er één gemeentelijke overheid waar tot op zekere hoogte nu al concurrentie plaats vindt op een bredere groep burgerzakendiensten. In de gemeente Amsterdam kunnen de burgers zelf bepalen bij welk stadsdeel zij hun burgerzakendiensten willen afwikkelen. De stadsdelen zijn autonoom om een eigen dienstverleningsbeleid te voeren om bijvoorbeeld klanten uit andere stadsdelen te trekken. Deze concurrentievrijheid strekt echter nog niet zover dat ook geconcentreerd mag worden op prijs.

#### *Klantmonitoring moet vooral bijdragen aan reductie van ongemak*

Klantmonitoring heeft vooral tot doel te achterhalen waaraan de klant zich het meest ergert. Het moet eraan bijdragen om binnen de gegeven wettelijke en beleidskaders te komen tot maximale ongemakreductie.

#### *2.3.1.4 Opvattingen over het effect en de toegevoegde waarde van het klantdenken*

Het klantdenken wordt een aantal kwaliteiten toegekend die legitimeren waarom investeren in ongemakreductie voor de klant zinvol is.

#### *Ongemakreductie leidt tot meer tevreden klanten*

Deze veronderstelling kan misschien nog wel als de meest impliciete van het klantdenken worden beschouwd. Alle inspanningen die het klantdenken rechtvaardigt, zijn in eerste instantie gericht op het verhogen van de tevredenheid van de afzonderlijke klanten c.q. het wegnemen van irritaties over de dienstverlening. De vraag of er een positief verband bestaat tussen ongemakreductie en de tevredenheid van klanten is echter nog niet eenduidig beantwoord.

*Ongemakreductie is goed voor vertrouwen van burgers in hun overheid*

Ongemakreductie in de dienstverlening draagt bij aan het vertrouwen dat burgers hebben in hun overheid. Doordat de overheid laat zien dat zij haar best doet om de overlast van de gedwongen individuele confrontaties tot een minimum te beperken verbetert het imago van de overheid. Burgers krijgen daardoor ook meer begrip voor de soms moeilijke keuzen die de overheid moet maken op terreinen die niet direct de dienstverlening raken. Dienstverleningsverbetering wordt daarom in het klantdenken gezien als een belangrijk middel om de kloof tussen burger en bestuur te overbruggen.

*Ongemakreductie bevordert normconform gedrag*

Met name op basis van de ervaringen van de Belastingdienst wordt het klantgericht werken een belangrijke eigenschap toegekend. Klantgemak bevordert het normconform gedrag. Burgers en bedrijven houden zich beter aan de regels als het ze makkelijker wordt gemaakt zich aan de regels te houden. Deze opvatting wordt ook wel aangehaald als de compliance theorie (Belastingdienst, 1994; Bekkers & Foederer, 2001).

### *2.3.2 De waarden achter het klantdenken*

#### *2.3.2.1 Iets over het begrip waarden*

Achter de 'beliefs' zitten waarden, 'values' in de paradigma definitie van Kuhn. Deze waarden zijn vaak minder uitgesproken dan de 'beliefs', maar ze bepalen mede de oorsprong van de 'beliefs'. De waarden zitten vaak zo diep, dat zij onbewust het denken en gedrag van mensen bepalen. Kuhn stelt dat ze breder gedeeld worden dan de specifieke opvattingen of symbolische generalisaties en dat ze een functie hebben in het bijhouden en definiëren van de gemeenschap waarbinnen het paradigma betekenis heeft. Waarden treden aan de oppervlakte en spelen een doorslaggevende rol als er concurrerende of inconsistente opvattingen binnen een paradigma optreden (Kuhn, 1970/1996, p. 184). Hij kent daarom twee belangrijke eigenschappen aan waarden toe.

Ten eerste beschouwt hij waarden als belangrijke determinanten van groepsge-drag. Juist als een bepaalde waarde niet meer wordt gedeeld ontstaat een revolutie die tot mogelijk nieuwe dominante paradigma's leidt. Het delen van de onderliggende waarden is daarmee belangrijker dan het delen van een specifieke opvatting c.q. 'belief' binnen een paradigma.

Ten tweede hebben de gedeelde waarden daarmee een stabiliserende werking. Ze worden vooral toegepast als er risico moet worden genomen en zorgen ervoor dat het paradigma niet meteen ten dode is opgeschreven als er een anomalie optreedt (Kuhn, 1970/1996, p. 186). Op basis van de beschrijving van Kuhn blijft het tot op zekere hoogte moeilijk om een duidelijke en objectieve afbakening aan te geven tussen 'opvattingen' en 'waarden'.

Het is daarom van belang ook te kijken naar andere interpretaties van de begrippen 'opvattingen' en 'waarden'. In de organisatieliteratuur is veel aandacht besteed aan het proces van 'sensemaking' ofwel zingeving (Weick, 2001). Waarden spelen een belangrijke rol bij deze zingevingsprocessen. Waar opvattingen of 'beliefs' gaan over de beelden die iemand over de werkelijkheid heeft, geven waarden daar een persoonlijk normatief kader aan. Hofstede omschrijft in zijn cultuuronderzoeken waarden ook wel als 'gevoelens met een pijlrichting'. Ze hebben een plus- en een minpool. Ze hebben betrekking op goed tegenover slecht, verboden tegenover toegestaan, lelijk tegenover mooi, immoreel tegenover moreel enz. (Hofstede & Hofstede, 2007, p. 23). Waarden gaan over wat men belangrijk of goed- of afkeurenswaardig vindt. Aardema spreekt ook wel over stille waarden, in tegenstelling tot normen die 'moeten' inhouden: *'Ik heb het dan over waarden in de zin van onderliggende drijfveren van mensen en groepen, de vaak verborgen motieven en principes, de ongeschreven regels van het spel, het 'gegons' in het informele circuit. Dat 'wat er in de gangen hangt' van onze overheidsgebouwen, dat wat maakt dat het gaat zoals het gaat, maar vaak onuitgesproken en voor publieke managers onzichtbaar blijft'* (Aardema, 2005, p. 18).

Combineren we de omschrijving van Kuhn met de andere invullingen van het begrip waarden, dan kunnen waarden binnen een sociaal paradigma als volgt worden getypeerd:

- Waarden zijn opvattingen over wat men belangrijk, of goed- of afkeurenswaardig vindt (normatief karakter).
- Ze geven zin aan het eigen handelen.
- Ze vormen de drijfveren voor iemands gedrag.
- Ze zijn relatief stabiel (in verhouding tot de 'beliefs') en zitten daarom relatief diep verankerd in het eigen wezen.
- Er wordt juist in situaties van onduidelijkheid op teruggegrepen als baken voor het eigen handelen.
- Ze worden over het algemeen breder gedeeld onder de leden van de gemeenschap die een paradigma aanhangt, dan de afzonderlijke 'beliefs'.

Op basis van een dergelijk onderscheid kan er overlap bestaan tussen de begrippen 'opvattingen' en 'waarden'. Men kan immers tegelijk denken dat de werkelijkheid op een bepaalde manier functioneert en tegelijkertijd datgene ook goed en belangrijk vinden. Aan de andere kant is een exact onderscheid tussen opvattingen en waarden in het kader van dit onderzoek niet essentieel. Opvattingen en waarden maken immers onderdeel uit van hetzelfde paradigma en de vergelijking die centraal staat in het onderzoek is de vergelijking tussen paradigma's en niet binnen paradigma's.

Als op basis van de hiervoor beschreven afbakening tussen opvattingen en waarden, de waarden achter het klantdenken worden gezocht, dan vallen die het beste te clusteren naar:

- waarden met betrekking tot de rol van de mens in de samenleving (hierna aan te duiden als mensbeeld);
- waarden met betrekking tot de rol van de overheid in de samenleving;
- waarden met betrekking tot de relatie tussen mens en overheid.

Hieronder zal bij alle drie worden stilgestaan.

### *2.3.2.2 De waarden achter het klantdenken*

#### *Mensbeeld: respect voor het individu*

Als het klantdenken wordt geschetst als een specifieke set van waarden, dan treedt één kernwaarde op de voorgrond, waaruit veel van de andere waarden zijn afgeleid. Deze kernwaarde kan het beste worden aangeduid als 'respect voor het individu'. Ieder mens is in zijn behoeften, gedrag en zelfverwezenlijking uniek. Het klantdenken wil dit niet alleen respecteren, maar ook stimuleren. Het klantdenken benadrukt daarom ook veel meer het individu als zelfstandige entiteit, dan als onderdeel van een gemeenschap. Het individu dient zoveel mogelijk zelfstandig en onafhankelijk te staan tegenover zowel zijn medemens als tegenover de overheid. Alleen dan kan hij zich in alle vrijheid ontplooien. Daarnaast kent het klantdenken kwaliteiten toe aan het individu, die hem in staat stellen om zelf een mening te vormen over wat goed is voor hem zelf. Ieder mens kan zelf keuzes maken en hoeft niet opgevoed of bemoederd te worden door een 'hogere instantie' tenzij hij of zij er zelf uitdrukkelijk om vraagt. Van nature heeft ieder individu een goed ontwikkeld verantwoordelijkheidsbesef, ook voor zijn omgeving. Alleen in uitzonderingsgevallen is er een rol voor een overheid om corrigerend op te treden. De Nationale Ombudsman drukt het in zijn verslag over 2007 als volgt uit als opdracht aan overheden: *'Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten, en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen. De menselijke maat is daarbij leidraad...'* (De Nationale Ombudsman, 2008).

Het mensbeeld achter het klantdenken bouwt voort op het utilitarisch individualisme. In de termen van de neo-klassieke economische theorie is de mens een homo economicus, die naar nutsmaximalisatie streeft en daarbij zoveel mogelijk rationeel handelt. Het nastreven van het eigenbelang van de burger wordt in deze traditie als goed ervaren, omdat daarvan ook de samenleving als geheel beter wordt, al dan niet als onbedoeld bijeffect. De burger kan zich in dit mensbeeld met recht alleen op zijn eigen belang beroepen, omdat de verantwoordelijkheid voor het collectieve c.q. algemene belang is afgedekt door de representatieve democratie. Zolang de burger voldoet aan zijn morele plicht om periodiek volksvertegenwoordigers te kiezen die mede namens hem het algemeen belang bewaken, heeft hij aan zijn staatsburgertaak voldaan. Voor zover een burger nog niet aan het beeld van de



geëmancipeerde, zelfbewuste en onafhankelijke burger voldoet, wordt het onder de aanhangers van het klantdenken wel wenselijk en belangrijk gevonden dat ieder individu zich in die richting ontwikkelt. Hij moet worden gestimuleerd zich te uiten en zijn persoonlijke preferenties aan de overheid maar ook aan anderen zoveel mogelijk kenbaar te maken.

Het mensbeeld van de geëmancipeerde burger als homo economicus moet niet verward worden met dat van de calculerende burger. De idee van de geëmancipeerde burger veronderstelt bij de burger een vermogen om zijn eigen verlicht belang te kunnen inschatten. Dit verlichte belang houdt ook rekening met zijn persoon als onderdeel van de samenleving. Waar de calculerende burger zich onverantwoordelijk opstelt tegenover zijn omgeving en zijn eigen kortetermijnbelang nastreeft, handelt de geëmancipeerde burger vanuit een verantwoordelijkheid die naast zijn belang ook dat van de samenleving op de lange termijn omvat<sup>22</sup>.

#### *Rol van de overheid: leverancier van producten en diensten*

Tegenover het belang dat wordt gehecht aan de ontplooiing en ontwikkeling van het individu als onafhankelijke, geëmancipeerde en zelfbewuste burger, staat onder de aanhangers van het klantdenken een beeld van een overheid die vooral faciliterend dient te zijn en zo min mogelijk sturend. De overheid wordt daarbij voornamelijk gezien als voortbrenger en leverancier van (collectieve) goederen. In deze taak zou zij zich moeten specialiseren. De parallel met het bedrijfsleven is dan ook snel te trekken. De overheid wordt in het klantdenken het liefst gezien als een bedrijf. Dit bedrijf kent dan wel toevallig een andere, bijzondere eigendomsverhouding, maar in essentie zijn er geen principiële redenen, waarom dit bedrijf zijn doelgroepen anders zou benaderen, c.q. zijn klanten anders zou bedienen dan bedrijven die op de markt opereren. De overheden die het beeld van klantvriendelijk bedrijf het beste benaderen, worden gevierd. Het streven naar tevreden burgers moet daarom een kernwaarde zijn in al het handelen van de overheid. De sturende en opvoedende elementen die kenmerkend zijn voor veel overheidsdiensten, passen niet in het beeld van de aanhangers van het klantdenken. De overheid zou zo min mogelijk moeten pretenderen dat zij het beter weet dan de burger. Haar rol moet bescheiden zijn en als het kan zoveel mogelijk op de achtergrond.

Dit neemt niet weg dat men onderkent dat de overheid een vangnetfunctie vervult in de samenleving. Daar waar de overheid toch een meer sturende en opvoedende rol op zich neemt, moet dat gebeuren op basis van door de representatieve democratie gedragen besluiten. De rol van de representatieve democratie heeft daarbij

---

22 Het verschil tussen verlicht eigenbelang en gepercipieerd eigenbelang is onder andere uitgewerkt in het proefschrift van W.L. Tiemeijer, *Het geheim van de burger: Over staat en opinieonderzoek* uit 2006.

een belangrijke legitimerende waarde. De gekozen bestuurders komen voor het collectieve belang op, zodat de burgers, onbezorgd over het algemeen belang, alleen aan hun eigen belang hoeven te denken. Het bestaan van de representatieve democratie wordt gebruikt als een legitimatie om je niet schuldig te hoeven voelen over je medemens.

*De verhouding tussen burger en overheid: consument versus leverancier*

In het klantdenken wordt het tot op zekere hoogte als gerechtvaardigd en nastrevenswaardig beschouwd, dat de burger de dienstverleningsverwachtingen die hij uit het bedrijfsleven kent ook projecteert op zijn relatie met de overheid. De relatie burger – overheid valt daarmee uit te drukken in de metafoor van klant en zijn leverancier. De burger is consument van overheidsdiensten. Burger en overheid zijn in de dienstverleningsrelatie minimaal gelijkwaardige partijen. Zo mogelijk slaat de machtsbalans door in het voordeel van de burger als klant. De tevredenheid van de individuele burger wordt een maatstaf waaraan de overheidsorganisatie zijn succes en zelfs zijn bestaansrecht dient af te meten.

De waarden die kenmerkend zijn voor het individuele klantdenken, passen het meest binnen de neoliberale tradities van de politieke stromingen. Deze stellen het geëmancipeerde individu centraal, en zien liefst zo min mogelijk inperkingen van de individuele vrijheden door overheidsinterventies. Ook de idee van verzakelijking van het functioneren van de overheid past goed bij deze tradities.

## **2.4 De conceptualisatie van het klantdenken in de praktijk**

In deze paragraaf sta ik nader stil bij de vraag hoe met name het individuele klantdenken vorm krijgt binnen het openbaar bestuur. Het gaat in de termen van de paradigma-omschrijving van Kuhn hierbij niet om de ‘beliefs’ en ‘values’, maar om de praktijken, technieken en voorbeelden. Hoe vertalen bestuurders en overheidsmanagers de ‘beliefs’ en ‘values’ naar bruikbare concepten, die uiteindelijk zichtbaar zijn voor de burgers?

De ideeën over het benaderen van de burger als klant uiten zich in de praktijk in een diversiteit aan vormen. Een deel daarvan is zijdelings al aan de orde gekomen in paragraaf 1.2. Voor het ordenen van de verschillende uitingen van klantgericht werken kan een indeling worden gebruikt die de verschillende aspecten van de dienstverlening benadrukt. De aspecten van de dienstverlening die we daarbij onderscheiden zijn:

- Organisatorisch: Misschien wel de meest voor de hand liggende manier om uitdrukking te geven aan klantgerichte dienstverlening is de dienstverlening an-

ders te organiseren. In deze categorie komen allerlei maatregelen voor zoals de integratie van loketten, het vergroten van de bereikbaarheid of de uitbreiding van het aantal en soort dienstverleningskanalen;

- Juridisch: De uitbreiding van de rechten van de burger als klant;
- Economisch: De verlichting van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven;
- Gedragkundig: De bejegening van de klant c.q. de attitude en mentaliteit van de dienstverleners;
- Psychologisch: Het managen van de verwachtingen van de klant.

De onderscheiden categorieën van dienstverleningsconceptualisaties lopen min of meer parallel met verschillende stromingen of scholen in het dienstverleningsdenken. Dit neemt overigens niet weg, dat er veel initiatieven zijn die elementen van meerdere van de onderscheiden conceptualisaties in zich hebben.

#### 2.4.1 Organisatorische conceptualisatie

De meest dominante en meest zichtbare uitingen van het klantdenken kunnen worden geplaatst in de organisatorische conceptualisatie. De organisatorische conceptualisatie richt zich met name op de wijze waarop de overheidsdienst wordt aangeboden. Vanuit deze conceptualisatie wordt bijvoorbeeld de inhoud of de prijs van de dienst niet ter discussie gesteld.

Het klantdenken in de organisatorische conceptualisatie is in Nederland vooral gestimuleerd onder de paraplu van het overheidsprogramma OL2000. In dit programma werd vooral de nadruk gelegd op de integratie van de dienstverlening conform de zogenaamde ‘één-loketgedachte’, samenwerking tussen overheden en de inzet van ICT. Uit de verschillende handleidingen van het programma en de literatuur over de verbetering van de dienstverlening komen de volgende uitgangspunten naar voren met betrekking tot verbetering van de dienstverlening (Hoogwout, 2001):

- Van aanbodgerichte naar vraaggerichte dienstverlening
- Van versnipperde naar geïntegreerde dienstverlening (één-loketgedachte)
- Van reactieve naar proactieve dienstverlening (geen loket)
- Van één contactpunt naar multi-channeling<sup>23</sup>

---

23 Van Duivenbode en Lips hebben deze vier uitgangspunten later uitgebreid met nog eens vier anderen die meer specifiek voortvloeien uit het gebruik van ICT bij de dienstverlening (Van Duivenbode & Lips, 2001):

- van collectieve naar individuele dienstverlening
- van functionele naar holistische dienstverlening
- van specialistische naar generalistische dienstverlening
- van passieve klantparticipatie naar actieve klantparticipatie

Opvallend is dat over de uitgangspunten voor het inrichten van de gewenste organisatie van klantgerichte dienstverlening op hoofdlijnen een grote mate van overeenstemming bestaat onder de betrokkenen. Er zijn weliswaar verschillen van mening over de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan deze uitgangspunten, maar noch bij de overheidsorganisaties, noch in de literatuur worden de uitgangspunten zelf ter discussie gesteld.

Hieronder worden de afzonderlijke organisatorische conceptualisaties nader behandeld. Samengevat kan men stellen dat het klantdenken zich in de praktijk manifesteert doordat overheden meer doen aan monitoren, diensten integreren, dienstverleningskanalen uitbreiden door het openen van dependances en het aanbieden van digitale loketten, meer proactief diensten gaan verlenen, hiervoor meer gaan samenwerken, cultuurveranderingstrajecten starten en hun organisaties kantelen.

#### *2.4.1.1 Van aanbod- naar vraaggerichte dienstverlening*

In het klantdenken wordt de burger gezien als beginpunt voor het handelen van de overheid en niet meer als eindpunt van een beleidsproces. De behoefte van de klant staat centraal. In de praktijk vertaalt zich dit op verschillende manieren. Ten eerste valt een toegenomen aandacht te constateren voor klantmonitoring. Overheden maken meer en vaker dan voorheen gebruik van instrumenten om de behoeften van de klant in kaart te brengen. Deze instrumenten gaan onder namen als klanttevredenheidsonderzoeken, burgerpanels, mysteryshoppers of omnibusonderzoeken. Vraaggerichtheid blijkt niet alleen uit de toename van het gebruik van klantmonitoringinstrumenten, maar ook uit de manier waarop de gegevens van een dergelijke monitor worden gebruikt. Ten eerste wordt de monitor gebruikt voor het aanpassen van de organisatie van de dienstverlening, zodat deze beter aansluit bij de behoeften van de klant. In de monitor wordt dan vooral gelet op de irritaties van de klant, en de manier waarop deze weggenomen kunnen worden. Daarnaast spelen de uitkomsten van de monitor een steeds belangrijkere rol in de beoordeling van de organisatie zelf. Scores in klantmonitors zijn indicatoren om te bepalen of medewerkers en managers goed hebben gefunctioneerd. Hun promotiekansen en arbeidsvoorwaarden worden steeds meer gekoppeld aan de mening van de klant over de dienstverlening.

Ten tweede probeert men meer te anticiperen op de klantvraag. Dit gebeurt door het ontwikkelen van een dienstverleningsaanbod dat aansluit bij veelvoorkomende vraagpatronen (zie ook de volgende paragrafen).

#### *2.4.1.2 Van versnipperde naar geïntegreerde dienstverlening*

Veel inspanningen van overheden bij het verbeteren van de dienstverlening richten zich op het reduceren van de versnippering van de dienstverlening vanuit het perspectief van de klant. Dit vereist integratie van de dienstverlening van meerdere

personen, afdelingen en zelfs organisaties rondom vraagpatronen van de klant. Deze integratiebeweging wordt ook wel aangeduid als de één-loketgedachte. De integratie kwam in meerdere gradaties. De handboeken van OL2000 onderscheiden bijvoorbeeld drie stadia: concentratie van de dienstverlening, integratie van de dienstverlening en vervolgens herdefinitie van de dienstverlening (Overheidsloket 2000, 1997, p. 7). Daarbij werd verondersteld dat ieder stadium een opstap is naar een meer ingrijpende tegemoetkoming aan de behoeften van de klant. Een meer uitgebreid overzicht van de onderscheiden niveaus van integratie geeft het volgende beeld (Hoogwout, 2000):

- *Informatie-concentratie*: gemeenten en uitvoeringsinstanties kanaliseren een zo groot mogelijk deel van hun informatieverstrekking via een klantcontactpunt. Dit is vaak een informatiebalie, die tegelijkertijd een telefonisch en e-mail informatiepunt in zich verenigt. Deze informatiepunten moeten een zo groot mogelijk aantal informatievragen van klanten kunnen afdoen, met zo min mogelijk doorverwijzing. Degenen die wel verder de organisatie in moeten, worden naar de juiste loketten doorverwezen of kunnen bij de informatiebalie een afspraak maken voor het vervolgtraject. Een voorbeeld van dergelijke loketten is er bij een gemeente als Heerlen (Gemeentelijk Informatie Centrum). In principe worden het internet en de telefonische balies in eerste instantie ook gepositioneerd als plekken waar informatie wordt geconcentreerd, zodat de klant voor deze vorm van dienstverlening niet verder hoeft te zoeken.
- *Loketconcentratie*: Een iets verdergaande vorm van dienstverleningsintegratie is het concentreren van loketten van verschillende afdelingen in één publieksruimte. De loketten krijgen dan meestal in ieder geval dezelfde openingstijden en als er doorverwezen wordt, dan hoeft de klant hooguit de publieksruimte over te steken. Op interbestuurlijk niveau kunnen de eerste initiatieven van de Centra voor Werk en Inkomen worden genoemd. Gemeentelijke sociale diensten, arbeidsvoorziening en UWV bieden in één publiekswinkel hun balies aan (Van Venrooij, 2002). De initiatieven voor zogenaamde werkpleinen bij meerdere grote gemeenten (o.a. Heerlen en Zwolle) kunnen gezien worden als een vorm van loketconcentratie, alhoewel de ambitie tot verdergaande integratie aanwezig is.
- *Loketintegratie*: Loketintegratie verandert de organisatie van de dienstverlening nog ingrijpender, door de mogelijkheid te bieden de intake voor verschillende diensten van verschillende backoffices en overheden te combineren in één loket of klantcontactpersoon. De gemeenten die meededen met de door het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1992-1994 ondersteunde experimenten rondom de service centra van de overheid (SCO's) – zoals Rheden, Alphen aan den Rijn en Naaldwijk – zijn waarschijnlijk de eersten die verder gingen dan alleen de samenvoeging van Burgerlijke Stand en Bevolkingszaken. Afdelingen Publiekszaken konden de intake doen van een breed scala van gemeentelijke

diensten, variërend van de aanvraag van een uitkering voor sociale zaken en de aanvraag van een WVG-voorziening tot de aanvraag van een APV-vergunning of bouwvergunning (zie o.a. de gemeente Rheden). Na de intake werd de afhandeling van de meeste aanvragen overgenomen door de verantwoordelijke backoffice.

Een aantal gemeenten heeft de loketintegratie vormgegeven door te gaan werken met een centrale balie. Onder de paraplu van OL2000 zijn in de tweede helft van de jaren negentig veel initiatieven opgekomen voor de integratie van loketten in nieuwe loketten bouwen, wonen en leefomgeving, in zorgloketten en in bedrijvenloketten. Ook combinaties van overheden met partijen buiten de overheid in enge zin komen voor. Zo is in Groningen het Woonnetwerk Noord ontstaan, een dienstverlenende loketexploitant waarin 19 organisaties samenwerken rondom het vraagpatroon zorg en wonen. Onder de partners zijn de gemeente, woningcorporaties, makelaars, projectontwikkelaars, energiebedrijf, de sociale dienst en een bank.

- *Diensten/procesintegratie*: Niet alleen de intake wordt bij dit niveau van integratie gecombineerd, maar ook het proces en zo mogelijk het eindproduct. Zo bereiden vrijwel alle gemeenten zich momenteel voor op de invoering van de omgevingsvergunning, een per 1 oktober 2010 door de wet voorgeschreven mantelvergunning, die bedoeld is om meer dan 23 verschillende vergunningstelsels te bundelen in één procedure, met één loket, één bevoegd gezag, één beschikking en één beroepsprocedure. Ook op het vlak van de ondersteuning aan sociaal zwakkeren worden steeds vaker diensten geïntegreerd in een totaal pakket voor de klant. Bijstand, bijzondere bijstand, schuldsanering en uitstroombegeleiding vormen dan samen een geïntegreerde aanpak op maat.
- *Ketenintegratie*: Een meer specifieke variant van de procesintegratie is de ketenintegratie. Hierbij wordt het vraagpatroon van de overheidsklant expliciet ook buiten het domein van de eigen organisatie beschouwd. Dit betekent dat een overheidsorganisatie in het voorzien van de behoefte van een individuele klant samenwerkt met overheden en instanties die niet onder haar door de wet aangegeven functionele of geografische autonomie vallen. Een veel onderzocht voorbeeld van ketenintegratie is te zien bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), die de APK-keuring zo heeft georganiseerd dat in het belang van de klant deze keuring bij gewone garages kan gebeuren (Bekkers, 1998, p. 82 ev; Van Duivenboden, 1999; Zuurmond, 2003). Ook de invoering van de Wet Suwi en Walvis kunnen worden gezien in het kader van de ketenintegratie.
- *Organisatie-integratie*: Misschien wel het meest vergaand is de integratie van organisatieonderdelen rondom vraagpatronen van de klanten. Er wordt dan ook regelmatig gesproken van het kantelen van de organisatie. Eind jaren '80 en in de jaren '90 hebben veel gemeenten de slag gemaakt om het onderscheid tussen afdelingen Burgerlijke Stand en afdelingen Bevolking te integreren in één afde-

ling Burgerzaken. Later hebben meerdere gemeenten besloten hun organisatie te kantelen. Daarbij ontstonden organisatie-eenheden waarin zoveel mogelijk gemeentelijke dienstverlening werd geconcentreerd. Deze organisatie-eenheden konden zich dan specialiseren in het bedienen van de burger als individuele klant van de overheid. Een van de eerste grote gemeenten die een dergelijke kanteling naar de burger heeft ondergaan is de gemeente Tilburg. Maar ook Zaanstad (de zogenaamde Zaankanteling), Delft en Zwolle hebben de ingrijpende reorganisatie die daarvoor nodig is doorgevoerd. Door het creëren van één gemeentelijke dienst voor alle dienstverlening is aandacht voor en betrokkenheid bij het verbeteren van de dienstverlening als vanzelfsprekend aangebracht in de inrichting van de organisatie (Zouridis, Thaens e.a., 2005, p. 60).

Het ideaal van één loket voor alle overheidsdiensten is al snel losgelaten ten gunste van een beperkt aantal domeinloketten. Het programma OL2000 concentreerde zich dan ook in de tweede fase van haar bestaan (1999-2002) op het stimuleren van drie domeinloketten: 'bouwen, wonen en leefomgeving', 'bedrijven' en 'zorg en welzijn'. Deze domeinverdeling is inmiddels ook bij veel gemeenten terug te vinden. Over het algemeen kan gesteld worden dat het aantal overheidsloketten het afgelopen decennium aanzienlijk is geslonken. De meeste gemeenten hebben inmiddels het aantal themaloketten weten te reduceren van meer dan twintig tot circa vier à zes.

#### 2.4.1.3 *Van reactieve naar proactieve dienstverlening*

Proactieve dienstverlening wordt gezien als een belangrijk middel om het de klant van de overheid makkelijker te maken. In de praktijk wordt aan dit middel invulling gegeven op de volgende manieren:

- Overheden denken met de klant mee en herinneren de klant ongevraagd aan termijnen die op het punt staan te verlopen of aan vergunningen, uitkeringsaanvragen en reisdocumenten die vernieuwd dienen te worden. Veel gemeenten sturen inmiddels hun inwoners een aantal weken voor het aflopen van de geldigheid van hun reisdocumenten een brief waarin ze worden opgeroepen het document te vernieuwen.
- Er zijn voorbeelden van overheden die voorkomen dat klanten een aanvraag in moeten dienen, door de dienst per definitie te verstrekken. Men baseert zich hierbij op gegevens die vaak van andere overheden worden verkregen via het koppelen van gegevensbestanden. Voorbeelden hiervan zijn de automatische kwijtschelding van de onroerende zaakbelasting indien men ook al recht heeft op een bijstandsuitkering, en de verstrekking van kinderbijslag door de SVB zodra het kind bij de gemeente is aangegeven<sup>24</sup>. Sommige gemeenten werken

---

24 In de praktijk krijgt de moeder nog wel een formulier te ondertekenen om daarop bekend te maken het bankrekeningnummer waarop het geld voortaan gestort moet worden.

samen met de waterschappen bij het regelen van kwijtschelding voor de waterschapslasten. De klant hoeft hierdoor niet meer aparte kwijtschelding aan te vragen bij het waterschap, wanneer hij ook recht heeft op kwijtschelding OZB.

- Op het niveau van de rijksoverheid wordt gewerkt aan een stelsel van basisregistraties, dat het mogelijk moet maken dat burgers mutaties in hun woon- en leefsituatie steeds nog maar bij één overheid hoeven aan te geven. Dit stelsel moet het mogelijk maken dat proactieve dienstverlening op veel meer vlakken van overheidsdienstverlening praktijk wordt (Minister van BZK, Minister van VROM e.a., 2003; Minister van BZK, 2004). Anno 2010 is een deel van dit stelsel inmiddels in werking getreden.

#### *2.4.1.4 Van één contactpunt naar multi-channeling*

Waar de integratie van de dienstverlening moet leiden tot het terugdringen van het doorverwijzen van de klant naar meerdere loketten, moet multi-channeling leiden tot een keuzevrijheid voor de klant bij welk geïntegreerd loket hij de dienst wil afnemen. In de praktijk is er daarom naast een integratietendens ook een deconcentratietendens zichtbaar. Deze deconcentratie van de dienstverlening heeft als doel de diensten zo dicht mogelijk bij de klant aan te bieden. In eerste instantie geven overheden hier invulling aan door dependances te openen op de plekken waar veel van hun klanten van nature komen of wonen. Vooral grote gemeenten, zoals Tilburg, Eindhoven en Haarlem, hebben dit middel gebruikt om hun klanten beter van dienst te zijn. Maar ook kleinere gemeenten, zoals Rheden, houden in het belang van de dienstverlening in meerdere woonkernen loketten open waar een relatief breed aanbod van gemeentelijke diensten door inwoners kan worden afgenomen. Daarnaast kennen steeds meer gemeenten een dienst waarbij zij op een aantal vaste momenten per week in het lokale ziekenhuis aanwezig zijn voor de aangifte van geboortes. Ook grote uitvoeringsorganisaties maken gebruik van dependances in grote woonkernen om hun diensten dicht bij de klant aan te kunnen bieden. De tendens om dependances te openen is gegeven de hoge kosten ervan en de opkomst van alternatieven, zoals het digitaal loket, op zijn retour.

Een speciale variant van het werken met dependances kennen de gemeenten die experimenteren met vormen van huisbezoeken door dienstverleningsmedewerkers. De gemeente gaat dan op afspraak langs bij de leden van specifieke doelgroepen, om ter plekke de intake te doen voor een geselecteerd aanbod van overheidsdiensten. Het gaat dan vaak om dienstverlening op het vlak van zorg en sociale zekerheid voor ouderen. De gemeente Enschede is hier een voorbeeld van. Mede door de komst van de WMO werken steeds meer gemeentelijke zorgloketten met een dergelijke vorm van dienstverlening op locatie.



De tweede belangrijke trend op het vlak van een deconcentratie van de dienstverlening is het stimuleren van het gebruik van het digitaal loket. Het digitaal overheidsloket wordt door aanhangers van het klantdenken als het middel bij uitstek geroemd om de dienstverlening aan klanten te verbeteren. Veel gemeenten en andere overheidsorganisaties hebben aparte programma's voor het ontwikkelen van digitale dienstverlening. Ook het Rijk probeert de ontwikkeling van digitale loketten op een groot aantal manieren te stimuleren.

Als derde trend kan worden aangemerkt de opkomst van centrale call centers, ook wel klantcontactcenters (KCC) genoemd, als extra dienstverleningskanaal. Het idee is, dat de burger als klant via één telefoonnummer voor een grote verscheidenheid aan vragen telefonisch geholpen kan worden. Deze klantcontactcenters krijgen vaak een bredere taak doordat zij niet alleen telefonische vragen beantwoorden, maar ook vragen per e-mail of zelfs vragen aan het loket. Een aantal gemeenten werkt hard aan het realiseren van een landelijk stelsel van telefoonnummers, dat bestaat uit het nummer 1400 met daarin het netnummer van de gemeente waar men woont. De Vereniging van Directeuren van Publieksdiensten heeft een project gestart, met de naam 'Antwoord©', dat de blauwdruk voor een generiek klantcontactcentrum voor zoveel mogelijk overheden moet opleveren. De klantcontactcenters kunnen in het kader van de gradaties die in de dienstverleningsintegratie kunnen worden onderscheiden, worden gezien als uiting op het eerste niveau (informatie-concentratie).

Een laatste trend om de deconcentratie van de dienstverlening kracht bij te zetten en het aanbod van dienstverleningskanalen te vergroten, is het aanbieden van overheidsdiensten via de loketten van derden. Voorbeelden van deze vorm van multichanneling zijn de aanvraag van de huursubsidie via loketten van zowel gemeenten, als van corporaties, als van makelaars (het EOS-project), het overschrijven van eigendomsbewijzen van geregistreerde voertuigen bij de RDW via zowel garages als postkantoren, en waterschappen die met gemeenten afspraken maken voor de gelijktijdige intake kwijtschelding OZB en kwijtschelding waterschapslasten. In 2007 heeft de Postkantoren BV aangeboden om in samenwerking met een aantal gemeenten een pilot te starten voor het ophalen van reisdocumenten (Colijn, 2007). De pilot heeft onder andere met succes in de gemeente Zoetermeer gelopen.

#### *2.4.2 Uitbreiding van klantrechten*

Het klantdenken wordt in de praktijk niet alleen gerealiseerd door organisatorische maatregelen die de wijze van aanbieden van de dienstverlening veranderen. In het klantdenken wordt ook gehamerd op meer rechten voor de klant. Het toekennen van klantrechten is met name te zien langs twee duidelijk te onderscheiden

ontwikkelingslijnen. De opvallendste en meest passende in het paradigma van het klantdenken is de afkondiging van dienstverleningshandvesten door steeds meer overheidsinstanties. De tweede lijn is de opkomst van de ombudsman als instituut voor het garanderen van een onafhankelijke, externe klachteninstantie, met name gericht op de wijze van dienstverlening.

### *Handvesten*

Het toekennen van extra rechten aan de klant doen veel overheden door het afkondigen van handvesten en service codes. Met deze handvesten legt men zichzelf normen op ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening. Deze normen hebben vaak betrekking op zaken als wachttijden, responstijden, afhandelingstermijnen en openingstijden. Soms wordt de belofte in een handvest kracht bij gezet met een sanctie. Als de overheid de afgekondigde norm niet haalt, krijgt de klant recht krijgt op een vorm van compensatie. Veelal is de compensatie een cadeau- of bloemenbon (bijvoorbeeld gemeente Haren vanaf 2000, en gemeente Nijmegen vanaf 2007). In sommige gevallen krijgt de burger zelfs het recht om de overheidsinstantie een dwangsom op te leggen (bijvoorbeeld gemeente Amersfoort, tot € 1250,-). Het idee van handvesten is overgekomen uit de Angelsaksische traditie. In de Verenigde Staten zorgde de Republikeinse Partij voor een primeur toen zij in 1994 voor de verkiezingen van het congres al hun congresleden (op twee na) en kandidaat-congresleden een 'contract with America' ondertekenden. In dit contract beloofden de congresleden wat zij allemaal voor het land zouden doen, als zij een meerderheid zouden behalen in het congres. Het voorbeeld heeft veel overheden over de hele wereld geïnspireerd.

In 2005 lanceerde het onafhankelijke forum [Burger@overheid.nl](mailto:Burger@overheid.nl)<sup>25</sup> een burgerservicecode. Deze gedragscode geeft tien normen waaraan met name de digitale contacten met de overheid moeten voldoen. Iedere norm is tweezijdig geformuleerd als een recht voor de burger en als een plicht voor de overheid. Hiernaast zijn de tien normen weergegeven.

De code heeft sinds haar ontstaan een gestaag groeiende bekendheid gekregen onder de Nederlandse overheden. De code heeft geen formele status. De burger kan erop terugvallen als hij de overheid wil aanspreken op haar digitale contacten, aldus de opstellers. De vraag is echter of hij er in rechte of bij de ombudsman ook daadwerkelijk rechten aan kan ontlelen. De code is daardoor vooral gericht op de bouwers van de elektronische overheid.

De overheid wordt aangespoord de code te gebruiken om al haar digitale infor-

---

25 [Burger@Overheid.nl](mailto:Burger@Overheid.nl) is een door het Rijk gefinancierd onafhankelijk programma geweest dat tot 31-12-2007 heeft bestaan en tot doel heeft gehad de e-overheid te stimuleren vanuit een burgerperspectief. De Burger Service Code wordt sindsdien uitgedragen door het programma Burgerlink.

---

**Burger Service Code**

1. *Keuzevrijheid contactkanaal*

Als burger kan ik zelf kiezen op welke manier ik met de overheid zaken doe. De overheid zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (balie, brief, telefoon, e-mail, internet).

2. *Vindbare overheidsproducten*

Als burger weet ik waar ik terecht kan voor overheidsinformatie en -diensten. De overheid stuurt mij niet van het kastje naar de muur en treedt op als één concern.

3. *Begrijpelijke voorzieningen*

Als burger weet ik onder welke voorwaarden ik recht heb op welke voorzieningen. De overheid maakt mijn rechten en plichten permanent inzichtelijk.

4. *Persoonlijke informatieservice*

Als burger heb ik recht op juiste, volledige en actuele informatie. De overheid levert die actief, op maat en afgestemd op mijn situatie.

5. *Gemakkelijke dienstverlening*

Als burger hoef ik gegevens maar één keer aan te leveren en kan ik gebruik maken van pro actieve diensten. De overheid maakt inzichtelijk wat zij van mij weet en gebruikt mijn gegevens niet zonder mijn toestemming.

6. *Transparante werkwijzen*

Als burger kan ik gemakkelijk te weten komen hoe de overheid werkt. De overheid houdt mij op de hoogte van het verloop van de procedures waarbij ik ben betrokken.

7. *Digitale betrouwbaarheid*

Als burger kan ik ervan op aan dat de overheid haar digitale zaken op orde heeft. De overheid garandeert vertrouwelijkheid van gegevens, betrouwbaar digitaal contact en zorgvuldige elektronische archivering.

8. *Ontvankelijk bestuur*

Als burger kan ik klachten of meldingen en ideeën voor verbeteringen eenvoudig kwijt. De overheid herstelt fouten, compenseert tekortkomingen en gebruikt klachten om daarvan te leren.

9. *Verantwoordelijk beheer*

Als burger kan ik prestaties van overheden vergelijken, controleren en beoordelen. De overheid stelt de daarvoor benodigde informatie actief beschikbaar.

10. *Actieve betrokkenheid*

Als burger krijg ik de kans om mee te denken en mijn belangen zelf te behartigen. De overheid bevordert participatie en ondersteunt zelfwerkzaamheid door de benodigde informatie en middelen te bieden.

---

matie, diensten en interacties op orde te brengen. Veel gemeenten maken er in onder andere hun dienstverleningsvisies en informatiseringsbeleid melding van de code als richtlijn te beschouwen. De externe werking in de vorm van het beroep dat klanten van de gemeente op de code kunnen doen is nog beperkt. Dit heeft mede te maken met de globale formulering van de geboden en de informele juridische status die de code heeft.

Alhoewel de handvesten een eenzijdige afkondiging van de overheidsinstantie betreffen, kunnen de klanten er wel rechten aan ontlelen. Zij kunnen een beroep doen op het beginsel van het opgewekte vertrouwen als een overheid afwijkt van hetgeen plechtig is beloofd in een openbaar gemaakt handvest.

#### *Extern klachtrecht via de ombudsman*

Met de instelling van het instituut van de Nationale ombudsman is in 1982 een eerste aanzet gegeven om burgers meer rechten toe te kennen in hun relatie als klanten van overheden. In 2005 is de Wet extern klachtrecht in werking getreden. Deze wet verplichtte alle gemeenten, provincies en waterschappen om aangesloten te zijn bij een externe, onafhankelijke klachteninstantie, zoals de Nationale ombudsman. Met deze externe klachteninstantie is een extra mogelijkheid gecreëerd voor burgers om zich te beklagen over de gedragingen van overheidsorganen. De ombudsmaninstanties toetsen het overheidshandelen in de relatie tussen burger en overheid vooral aan het behoorlijkheidbeginsel. Omdat de ombudsman ten principale niet in de plaats van een normale bezwaar- en beroepsprocedure mag treden<sup>26</sup>, wordt de toets aan het behoorlijkheidscriterium voornamelijk ingevuld met aspecten van zorgvuldige dienstverlening, zoals een correcte bejegening (Hoogwout, 2002). De criteria van zorgvuldige dienstverlening in de jurisprudentie van de ombudsmaninstituten ontwikkelen zich geleidelijk tot algemene normen waaraan iedere overheid in beginsel gehouden is.

#### *2.4.3 Administratieve lastenverlichting*

Een derde stroming die kan worden onderscheiden in de conceptualisatie van het klantdenken binnen de Nederlandse overheid valt onder de noemer van de administratieve lastenverlichting. Binnen deze stroming gaat men ervan uit dat de essentie van de dienstverleningsverbetering zit in de reductie van de economische nadelen die burgers en bedrijven ervaren als gevolg van de interactie met de overheid. Administratieve lasten worden in deze stroming gedefinieerd als de kosten die burgers en/of bedrijven moeten maken om te voldoen aan door de overheid opgelegde informatieverplichtingen. Voor het meten van de administratieve lasten maken vele Nederlandse overheidsprogramma's gebruik van het Mistral model (Nijsen, 2003). Dit model stelt als meeteenheid van een informatieverplichting het bericht centraal. Administratieve lasten zijn vervolgens een functie van het aantal berichten en de kosten per bericht, waarbij de kosten per bericht minimaal bevat-

---

26 De cabaretier Wim Kan duidde het verschil tussen de ombudsmanprocedure en een gewone bezwaar- en beroepsprocedure in zijn oudejaarsconference van 1982 als volgt 'Als je aan het loket komt en de ambtenaar weigert je een vergunning te geven, dan moet je niet bij de ombudsman zijn. Maar als hij vervolgens het loket dichtklapt en je vingers zitten er tussen, dan wel'.

ten een functie van de tijd per activiteit om het bericht te maken en te verzenden, en een tarief (Arendsen & Engers, 2004). In de gebruikte definities worden overigens de leges en andere belastingen niet tot de administratieve lasten gerekend, maar wel de kosten die moeten worden gemaakt om een aangifte conform de voorschriften in te dienen.

Pronk staat in zijn proefschrift 'De verborgen belastingdienst' stil bij het fenomeen dat er een sterke positieve correlatie bestaat tussen administratieve lasten en naleving van (fiscale) regels. Pas als de omvang van de administratieve lasten een bepaalde grens overschrijdt, zal dit ten koste gaan van de naleving (Pronk, 2004).

Het denken over administratieve lasten vindt zijn oorsprong bij het bedrijfsleven. Eind 2002 heeft het kabinet in een zogenaamde nulmeting berekend dat de administratieve lasten € 16,3 mld. per jaar bedragen. Toen men ontdekte dat hiermee circa 3,6% van het totale BBP opging aan het naleven door bedrijven van informatieverplichtingen van de overheid, begon men te vrezen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Politiek zijn er dan ook eerst doelstellingen gesteld voor de reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De kabinetten Balkenende II en III streefden een lastenverlichting na van minstens 25% (€ 4 mld. op jaarbasis) in 2007. Het CPB heeft berekend, dat een dergelijke lastenverlichting structureel 1,5% bijdraagt aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) (CPB 2004). Pas later is er een ook een apart programma gekomen voor de administratieve lastenverlichting voor burgers.

Om de lastenverlichting kracht bij te zetten is op 30 maart 2000 een Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) ingesteld. Dit college kreeg als taak de regering en het parlement te adviseren over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van voorgenomen wetten, AMvB's en ministeriële regelingen (art 2 lid a Instellingsbesluit Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten) alsook te adviseren over de departementale actieprogramma's voor reductie van administratieve lasten bij bestaande regelgeving (art 2 lid b). Per 1 januari 2005 zijn de taken van dit adviescollege uitgebreid naar de advisering over administratieve lasten voor burgers.

De conceptualisatie van het klantdenken in termen van administratieve lastenverlichting richt zich met name op deregulering, in het bijzonder de reductie van regels met betrekking tot informatieverplichtingen. Deze conceptualisatie van het klantdenken raakt daarbij als één van de weinigen ook de daadwerkelijke inhoud van de overheidsdienst. Daarnaast wordt in deze stroming veel aandacht besteed aan het vereenvoudigen van het voldoen aan de informatieverplichtingen. De moderne mogelijkheden van de informatietechnologie spelen daarbij een belangrijke

rol. De Nederlandse overheid werkt bijvoorbeeld in het Nationaal Taxonomieproject aan het gebruik van XBRL-standaarden voor het elektronisch uitwisselen van standaardrapportages tussen bedrijfsleven en overheid. Ook de realisatie van een Overheids Toegangspoort (OTP) voor bijvoorbeeld de maandelijkse digitale aangifte van loonbelasting en omzetbelastinggegevens is een project dat is ontstaan vanuit het beleidsvoornemen administratieve lasten te reduceren.

#### *2.4.4 Klantdenken als mentaliteitsverandering*

Een vierde conceptualisatie van het klantdenken in de Nederlandse overheidspraktijk legt de nadruk op een mentaliteitsverandering in het openbaar bestuur. De burger of de klant centraal stellen wordt vooral gezien als een houding die de overheid en haar medewerkers aannemen ten opzichte van de burger als klant. De gewenste mentaliteitsverandering moet er voor zorgen dat dienstverleners zich oprecht geïnteresseerd tonen in de behoeften van hun klanten en zich inspannen om zoveel mogelijk aan die behoeften tegemoet te komen. De cultuuromslag zet zich af tegen een cultuur van interne gerichtheid, waarbij bureaucratische procedures belangrijker worden gevonden dan het helpen van klanten, en waarbij de overheid een paternalistische toon aanneemt in de communicatie met klanten.

In de stroming waarin het klantdenken als cultuuromslag wordt gezien, wordt niet zozeer getornd aan de inhoud van de overheidsdienst. De cultuuromslag stelt de houding van overheidsmedewerkers tegenover hun klanten centraal. Het gaat hierbij overigens niet alleen om de medewerkers die directe klantcontacten hebben met burgers en bedrijven, maar ook om beleidsmakers, die bij het ontwerpen van overheidsdiensten en dienstverleningsprocessen meer rekening dienen te gaan houden met de consequenties voor de individuele klant. Van Venrooij benadrukt bijvoorbeeld het belang van het klantdenken bij beleidsmakers in zijn proefschrift over nieuwe vormen van interorganisatiele publieke dienstverlening (Van Venrooij, 2002). Doordat beleidsmakers zelf geen directe klantcontacten hebben, wordt in hun beleid vaak te weinig rekening gehouden met de gevolgen voor de dienstverlening en de klantbenadering.

Het veranderen van de houding van dienstverleners en beleidsmakers vereist het aanpassen van diepgewortelde referentiekaders en waarden bij grote groepen mensen in de organisatie. Er is sprake van een (organisatie)cultuur die moet veranderen.

In de praktijk betekent de introductie van het klantdenken een botsing met de gangbare manier van werken, die onder andere is gebaseerd op de principes van de door Weber beschreven rationele bureaucratie. In de Weberiaanse visie op de rol van de ambtelijke organisatie dient een ambtenaar loyaal te zijn naar zijn politieke bazen en neutraal naar de burgers. De opkomst van het klantdenken zette een tweede belang c.q. gewenste werkwijze naast dat van de Weberiaanse bureaucratie.

De loyaliteit aan het politiek bestuur/collectief belang moet gedeeld worden met een instelling, om voor de individuele klant het beste er uit te halen. De nieuwe waarden dienen een plaats te krijgen naast de oude waarden. De uitgangspunten van Webers bureaucratiemodel blijven immers voor een belangrijk deel onverminderd van kracht. De oude waarden mogen dus niet worden verlaten.

In de praktijk geven overheden vorm aan het realiseren van dergelijke mentaliteitsveranderingen door cultuurveranderingstrajecten te starten. Veel overheden hebben de afgelopen jaren dergelijke trajecten gestart. Een voorbeeld onder de gemeenten is de gemeente Zwolle met haar operatie 'Blik Opener'. In deze operatie werden op de kleinst mogelijke organisatorische niveaus werkgroepjes ingesteld. In de werkgroepjes werden zoveel mogelijk medewerkers uitgedaagd om mee te denken over invulling van de zogenaamde FRIES-waarden (Flexibel, Resultaatgericht, Innovatief, Extern gericht, Samenwerkingsgericht). De cultuurveranderingstrajecten moeten er toe leiden dat de resultaatgerichtheid, de samenwerkingsgerichtheid, de externe gerichtheid in het algemeen en klantgerichtheid in het bijzonder van de overheidsorganisatie en haar medewerkers worden vergroot. Thema's als de bejegening van de klant en het inlevingsvermogen van de dienstverlener staan daarbij vaak centraal. Kwaliteiten die in de beoogde nieuwe, klantgerichte organisatiecultuur passen, zijn: geduld hebben met de klanten, inlevingsvermogen, luisteren en doorvragen, streven naar samenwerking, empathie met de klant en meer vertrouwen op de klant. Het aanpassen van de waarden en referentiekaders binnen organisaties met behulp van cultuurveranderingstrajecten vergt een grote inspanning van alle betrokkenen. Cultuurveranderingstrajecten nemen daarom vaak lange tijd in beslag, terwijl de voordelen er van op het eerste gezicht nauwelijks zichtbaar zijn. Vaak dreigen de trajecten mede daarom dood te bloeden.

Naast het starten van cultuurveranderingstrajecten worden ook andere instrumenten ingezet om een gewenste cultuurverandering te bereiken, zoals training en opleiding, rollenspellen, het creëren van externe prikkels door mee te doen aan benchmarkvergelijkingen of het in dienst nemen van nieuwe medewerkers (nieuw bloed), die een verleden hebben in een organisatiecultuur die al wel de gewenste kenmerken heeft. Vaak worden deze instrumenten ingezet als onderdeel van een breder cultuurveranderingstraject. Ze komen echter ook zelfstandig voor.

#### 2.4.5 *Verwachtingenmanagement*

Een laatste stroming die kan worden onderscheiden in de conceptualisatie van het klantdenken richt zich op de beleving van de klant. Niet de overheidsdienst zelf of de manier waarop de dienst wordt aangeboden, wordt in deze denkwijze aangepakt, maar de beleving ervan bij de klant.

Uit divers onderzoek komt naar voren dat burgers relatief tevreden zijn over de individuele dienstverlening van hun overheidsorgaan. Zo blijkt uit een analyse van 240 burger- en klantonderzoeken van gemeenten over de periode 1995-2001 dat burgers hun gemeente gemiddeld een 7,2 als rapportcijfer geven, dat 80% van de burgers zegt tevreden tot zeer tevreden te zijn over de dienstverlening, en dat deze tevredenheid relatief stabiel is (Hoogwout, 2003). Het SCP constateert in het turbulente jaar 2002 zelfs dat 89% van de burgers tevreden is over de dienstverlening van hun gemeenten op het gebied van reisdocumenten (SCP, 2002, p. 212). Klantonderzoeken op basis van de in opdracht van het ministerie van BZK ontwikkelde kwaliteitsmonitor tonen aan dat burgers bij het verlaten van het gemeentehuis, meestal een hogere waardering hebben voor de gemeentelijke dienstverlening dan bij het binnengaan. Hieruit trekken meerdere auteurs de conclusie dat de verwachtingen van de burger met betrekking tot de dienstverlening van de overheid laag zijn. De daadwerkelijke dienstverleningsprestaties vallen daardoor achteraf steeds mee. In een interview in het blad *Basis* vergelijkt Wouter de Vries, universitair docent dienstenmarketing aan de VU de gang naar het gemeenteloket met een bezoek aan zijn schoonmoeder: *“Als ik naar mijn schoonmoeder ga heb ik daarvan hele duidelijke, maar tegelijkertijd ook vrij bescheiden verwachtingen (....) Mijn schoonmoeder kan ontzettend haar best doen om het mij naar de zin te maken met vers gebakken chocoladetaart met, speciaal voor mij, extra slagroom, maar dat verandert mijn waardering voor het bezoek nauwelijks. Mijn verwachtingen zijn bescheiden en zolang daaraan wordt voldaan is alles prima”* (Bouwmeester, 2005).

De gedachte om klantverwachtingen te sturen is niet nieuw. Zo pleitte de Raad voor het Openbaar Bestuur al in het jaar 2000 voor het belang van duidelijkheid als belangrijkste voorwaarde voor een burgergericht kwaliteitsconcept (Raad voor het Openbaar Bestuur 2000). Er zijn echter twee elementen die het denken hierover wel in een nieuw daglicht zetten.

Ten eerste is er de idee dat overheden kunnen overwegen om verwachtingen actief naar beneden bij te stellen. *‘Indeed one strategy for a cynical government that is determined to raise satisfaction scores might be to attempt to lower public expectations’* (Politt & Bouckaert, 2004, p. 125). Meerdere klantonderzoeken duiden bijvoorbeeld op een voorkeur van bepaalde groepen klanten voor zekerheid in plaats van snelheid. Weten wanneer de burger op zijn vergunningbeschikking kan rekenen, kan bijvoorbeeld worden ingeruild voor het streven dit zo snel mogelijk te doen. Om dezelfde reden gaan steeds meer overheden over op het bedienen op afspraak. Het aantal uren dat de balies voor inloopbezoekers open zijn wordt gereduceerd. In ruil daarvoor worden klanten uitgenodigd om op afspraak ook buiten de openingstijden van de inloopbalies hun zaken met de gemeente af te handelen.

Het tweede element dat in de discussie wordt ingebracht, is van nog recenter datum. Dat is de gedachte dat overheden meer zouden kunnen sturen op de beleving van



een overheidsdienst. Naar analogie van de beleveniseconomie (Pine II & Gilmore, 1999) kan ook de plicht om een milieuvergunning aan te vragen of belasting te betalen verkocht worden als een individuele bijdrage aan een betere samenleving. Het afnemen van een overheidsdienst zou de burger een gevoel moeten geven van goed burgerschap, van mede verantwoordelijk en trots zijn op onze samenleving<sup>27</sup>.

Overheden beïnvloeden klantverwachtingen in principe in al hun communicatie uitingen. Bewust invulling geven aan het sturen c.q. naar beneden bijstellen van klantverwachtingen gebeurt met behulp van bijvoorbeeld de volgende instrumenten:

- dienstverleningshandvesten: In handvesten beloven overheden bepaalde dienstverleningsnormen te zullen leveren. De handvesten creëren hiermee verwachtingen. Bij het vaststellen van de normen hebben overheden de mogelijkheid de verwachtingen van de burger als klant te verhogen (we antwoorden altijd binnen 24 uur) of juist te verlagen (wees niet teleurgesteld als het drie weken duurt). De vergelijking met garantiebepalingen in het bedrijfsleven kan worden getrokken. Garantiebepalingen worden daar nadrukkelijk ook gebruikt om aansprakelijkheid te beperken (sorry, het valt buiten de garantie) in plaats van uit te breiden. Zonder garantiebepalingen zou de aansprakelijkheid in conflicten worden gebaseerd op hetgeen naar redelijkheid verwacht mag worden in het maatschappelijk verkeer.
- Het toesturen van herinneringen voor het verlopen van reisdocumenten en andere wettelijke termijnen. Hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven in welke periodes verlenging tot langere of kortere wachttijden aan het loket kan leiden.
- Het zichtbaar maken van de actuele gemiddelde wachttijd in balieruimtes. Wachterende klanten weten daardoor beter wanneer ze aan de beurt zijn en kunnen hun verwachtingen hierop instellen.

Verwachtingenmanagement leidt veelal tot een in eerste instantie als verharding aan te merken opstelling van de overheid. Men geeft eerder en duidelijker aan wat men niet van de overheid kan en mag verwachten. Overheden ontdekken echter steeds meer dat de psychologie van het duidelijk stellen van grenzen op de langere termijn leidt tot een hogere klanttevredenheid. De waardering voor de Belastingdienst is bijvoorbeeld aanzienlijk toegenomen sinds deze overheidsinstantie in al haar communicatie-uitingen consequent aangeeft dat men 'het niet leuker kan maken'.

---

27 Dit idee is onder andere gepropageerd door Bert Mulder e.a. in een column in Overheid Innovatief)

## **2.5 Kritieken op het klantdenken**

Het gedachtegoed achter het klantdenken is niet onomstreden. Vanuit verschillende hoeken is commentaar gekomen op zowel de opvattingen als op de waarden, die onderdeel uitmaken van het paradigma van klantdenken. In deze paragraaf worden de kritieken op het klantdenken behandeld.

### *Het klantdenken wekt illusies die niet waargemaakt kunnen worden*

Een veel gehoorde kritiek is dat het klantdenken suggereert dat de burger als klant bij de overheid vergelijkbaar is met de burger als klant van het bedrijfsleven. Het klantdenken stimuleert het projecteren van de klantrol van een burger in de markt op de relatie burger-overheid. Deze rollen zijn echter niet hetzelfde. Waar een klant in het bedrijfsleven kan kiezen en een 'exit' optie heeft, heeft de burger als klant van de overheid te maken met een overheidsmonopolie waarin hij alleen maar zijn 'voice' optie kan gebruiken (Hirschman, 1970). Berg verwoordt deze kritiek als volgt: *'...blijkt duidelijk dat een staatsburger in geen enkel opzicht een klant is en dus ook geen koning. Hij is nog niet eens een prins! Het getuigt van weinig respect voor de burger om hem in een rol te persen die hij nooit kan vervullen. Daarnaast leidt het gebruik van het klantbegrip slechts tot verwarring. Er worden verwachtingen gewekt die nooit kunnen worden waargemaakt'* (Berg, 1998, p. 46). Daarnaast worden de overheidsdienstverleners meer taken toegekend dan alleen het plezier van de individuele klant: *'Political bureaucrats have an obligation to do more than satisfy customers. They must identify and aggregate preferences in ways that sustain political legitimacy and minimize political inequality'* (Fountain, 2001, p. 67). Zoals we al zagen wordt een deel van de kritiek binnen het klantdenken onderkend. Zo worden in het paradigma van het klantdenken maar bij uitzondering de democratisch opgestelde regels waarbinnen de dienstverlening dient plaats te vinden ter discussie gesteld. Het uitleggen van de beperkingen van de overheidsdienstverlening wordt dan ook als een belangrijk element van de dienstverlening gezien.

### *Klantdenken leidt tot meer ontevreden burgers*

In het verlengde van het creëren van verwachtingen, die niet kunnen worden waargemaakt, wordt ook steeds vaker de kritiek gehoord, dat als de overheid de verwachtingen wel kan waarmaken zij daarmee de lat voor zichzelf steeds hoger legt. De stelling is dat het verwennen van de burger als klant leidt tot een hogere ontevredenheid over het functioneren van de overheid. Dit argument vindt mede zijn oorsprong in de theorie van de 'Rising expectations'. Door toename van de welvaart nemen ook de verwachtingen van burgers toe. Deze verwachtingen groeien sneller dan de overheid kan bijhouden, met als gevolg dat burgers meer ontevreden raken over hun overheid (Bovens, 't Hart e.a., 2001, p. 274). Bekkers spreekt in navolging van Jane Fountain over een legitimiteitsparadox als hij het heeft over de

digitale dienstverlening: *'Betere digitale dienstverlening als strategie gericht op de versterking van de legitimiteit van gemeenten leidt tot het tegenovergestelde, namelijk verlies van legitimiteit'* (Bekkers, 2001, p. 63; Fountain, 2001). Een fenomeen dat samenhangt met de toenemende verwachtingen en toenemende ontevredenheid van burgers is de 'paradox of choice' zoals Schwartz deze formuleerde. Doordat burgers meer keuze krijgen en daardoor meer in staat worden geacht zelf invulling te geven aan hun leven, wordt het moeilijker voor ze om te kiezen. Men heeft ook eerder spijt van de gemaakte keuze. Het gevolg is dat de kans dat men ongelukkiger wordt toeneemt. Of zoals Schwartz het stelt: *'The universal key to happiness is low expectations'* (Schwartz 2005).

#### *Reductie tot 'consumerism' als bedreiging voor de democratie*

Daarnaast is er een groep auteurs die wijst op het gevaar dat het klantdenken de burger reduceert tot louter consument van overheidsdiensten. 'U vraagt, wij draaien'. Daarbij zou de burger worden gestimuleerd minder invulling te geven aan andere rollen die hij heeft in de relatie tot de overheid, namelijk die van staatsburger of citizen. Door de – mede door de overheid gestimuleerde – focus op de bevrediging van zijn individuele behoeften voelt de burger zich steeds minder verantwoordelijk voor zijn omgeving en de samenleving als geheel. Als staatsburger wordt van een burger verwacht dat hij zich mede verantwoordelijk voelt voor het welzijn van de samenleving en zich daarom actief mengt in het publiek c.q. politiek debat. Bekkers cs. drukken het als volgt uit: *'Het risico bestaat dat de nadruk op dienstverlening het openbaar bestuur reduceert tot de toegevoegde waarde ervan voor individuele behoeften. In dienstverleningsprocessen wordt geen appel gedaan op actief burgerschap. Immers, het collectief staat in dienst van de individuele behoeften (het is nu eenmaal effectiever of efficiënter om bepaalde processen collectief te organiseren) en heeft geen intrinsieke betekenis'* (Bekkers, Zouridis e.a., 1998). Ook Jane Fountain toont zich kritisch over de ontwikkeling van de rol van de burger naar die van consument: *'Paradoxically, emphasis on the citizen as a consumer of services and focus by agencies on the identification and aggregation of individual preferences may weaken perceptions and understanding of the fundamental obligations of citizens and public servants. The customer satisfaction metaphor ignores and weakens the critical roles of representation and trusteeship intrinsic to both public officials and the public'* (Fountain, 2001, p. 71). Zouridis en Thaens stellen het nog scherper: *Active government that does not wait for citizens to apply for services could have counterproductive effects from a democratic point of view. Instead of expecting them to contribute to the public interest, citizens are forced to behave as consumers. It only communicates 'ask what your country can do for you'. It tends to forget that public administration is also built to activate citizenship ('ask what you can do for your country')* (Zouridis & Thaens, 2005, p. 31).

*Klantdenken bevordert rechtsongelijkheid*

Het klantdenken gaat meer uit van het idee dat ieder mens uniek is en daarom recht heeft op een unieke aan hem aangepaste dienst. Het streven om de individuele klant te helpen wordt belangrijker gevonden dan het navolgen van een abstracte waarde als het gelijkheidsbeginsel. Men hecht bewust minder waarde aan het gelijkheidsbeginsel. Dit kan mogelijk leiden tot maatschappelijk ongewenste ongelijkheid, terwijl het juist de taak is van de overheid om gelijkheid (voor de wet) te bevorderen.

*Op onderdelen intern inconsistent*

Het klantdenken veronderstelt een vergaande standaardisatie van de basiselementen van een overheidsdienst. Dit is ten eerste voor de klanten wenselijk, omdat standaardisatie het gebruiksgemak, transparantie en de voorspelbaarheid van de dienst bevordert. Vanwege het streven de dienstverlener te promoveren tot generalist, die als intermediair kan optreden voor een breed spectrum aan diensten, dwingt het klantdenken overheden hun afzonderlijke producten ook zodanig eenvoudig te maken, dat een generalist ze aan de klant kan verlenen. Ook het binnen het klantdenken toegejuichte gebruik van digitale loketten en callcenters dwingt tot verregaande standaardisatie van de afzonderlijke onderdelen van de dienstverlening. Tot op zekere hoogte staat deze standaardisatienoodzaak op gespannen voet met het streven de dienstverlener meer discretionaire bevoegdheid te geven om de dienstverlening te kunnen aanpassen aan het individuele geval. De vraag is of het reëel is te veronderstellen dat beiden te combineren zijn. Dit voorbeeld laat zien dat het klantdenken op onderdelen nog intern inconsistente opvattingen verkondigt. Deze inconsistenties kunnen worden opgevat als een teken dat het klantdenken als filosofie nog niet is uitgekristalliseerd. Daarnaast kan het ook aanleiding geven om het bestaansrecht ervan ten principale in twijfel te trekken.

*Klantdenken compromitteert burgerrechten zoals privacy en individuele vrijheid*

Een kritiek uit een geheel andere hoek betreft de dreiging dat klantgemak ten koste gaat van de privacy van de burger. Het klantdenken veronderstelt het inleven in de behoeften van de klant. Als de overheid goed zicht heeft op de individuele behoeften van haar klanten, kan zij haar dienstverleningsaanbod aan de individuele klant hierop aanpassen. De uitwisseling van klantgegevens tussen overheden wordt als een belangrijk hulpmiddel gezien in het streven naar klantgemak. Door het koppelen van bestanden kan de overheid ook beter voorzien in proactieve dienstverlening.

Het zijn juist de technieken waarover de overheid kan beschikken om gegevens van burgers te koppelen en te delen tussen overheidsorganisaties, die met name onder juristen grote bezorgdheid oproepen. Om de uitwisseling van persoonsgegevens te vergemakkelijken wordt in de Nederlandse overheid het burgerservicenummer

(BSN) geïmplementeerd. Alhoewel de naam ‘burgerservicenummer’ suggereert dat het koppelnummer er is om het klantgemak voor de burgers te vergroten, zal het nummer ook gebruikt worden om fraude en andere mogelijk criminele activiteiten op te sporen. Het BSN geeft de overheid met andere woorden meer middelen om het privé-leven van burgers in kaart te brengen en op basis daarvan inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer en de individuele vrijheid van burgers. De waarborgen waaronder medewerkers van overheden gegevens over klanten mogen en kunnen uitwisselen met behulp van het BSN, worden door de critici niet voldoende geacht. In een spraakmakend artikel in het NJb verwoordt Prins het als volgt: *‘Een alwetende overheid die met behulp van nieuwe technieken voor profilering haar burgers een bepaald ‘klantprofiel’ – een nieuw soort ‘identiteit’ – opplakt en aan de hand daarvan precies weet welke rechten en plichten wij hebben. Een overheid die ons naar eigen inzicht diensten aanbiedt dan wel (buiten ons weten om) juist daarvan uitsluit. Het resultaat: een afgedwongen ommezwaai in de traditionele rolverdeling tussen burger en publieke sector. Eigen initiatief van burgers wordt losgelaten, met als mogelijk gevolg: afkalven van de individuele vrijheid van burgers om zich naar de overheid toe op een bepaalde manier en in een bepaalde hoedanigheid te profileren’* (Prins, 2006). Prins vindt ook de Raad van State aan haar kant. Dit instituut verbaast zich in zijn kritiek op het wetsvoorstel BSN dat het voorstel alleen over de burger spreekt als een object. Daarnaast fronst de Raad de wenkbrauwen over de keuze voor de benaming ‘burgerservicenummer’. Een aanduiding als ‘algemeen registratienummer’ of iets vergelijkbaars had naar het oordeel van de Raad meer voor de hand gelegen (Raad van State, 2005, opmerking 2). Het privacy argument is vooral gekoppeld aan het gebruik van ICT door de overheid voor het verbeteren van de dienstverlening. Door de ICT wordt niet de overheid transparanter, maar vooral de burger (Frissen, Koers e.a., 1992).

*De vermeende voordelen van verbetering van de dienstverlening zijn moeilijk of geheel niet aan te tonen*

In het klantdenken wordt aan het verbeteren van de dienstverlening een aantal positieve effecten toegekend. De bijdrage die de dienstverlening kan bieden aan het herstel van het vertrouwen dat de burger in de overheid heeft, is daar één van. Maar ook de mate waarin klantgericht werken bijdraagt aan het normconform gedrag van de burgers. Ondanks pogingen van meerdere onderzoekers om een relatie aan te tonen tussen dienstverleningsverbetering, klanttevredenheid, vertrouwen in de overheid en normconform gedrag, zijn de empirische bewijzen schaars en flinterdun. Vooral in België is onderzoek gedaan naar de relatie tussen de kwaliteit van de dienstverlening, de klanttevredenheid en het vertrouwen van burgers. Deze onderzoeken laten zien dat de beeldvorming met betrekking tot de overheid van burgers maar in beperkte mate wordt bepaald door positieve ervaringen in de dienstverleningscontacten die men met de overheid heeft (Kampen, Van de Walle

e.a., 2003). Van de Walle concludeert over de relatie tussen dienstverlening en het vertrouwen in de overheid: *Het verbeteren van de werking van overheidsdiensten leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer vertrouwen in overheidsdiensten, maar dit is geen reden om het niet te doen. Tevredenheid met concrete overheidsdiensten kan samengaan met een zeker wantrouwen in de overheid of met een negatieve houding tegenover de overheidsadministratie* (Van de Walle, 2006). Het SCP concludeert in 2002 voor de Nederlandse situatie dat vooral media het idee creëren dat de publieke sector in een crisis verkeert: slechte dienstverlening, ondoelmatige organisatie, gebrekkig probleemoplossend en organiserend vermogen, weinig slagkracht, enzovoort. Concrete ervaringen van burgers met publieke dienstverlening hebben weinig invloed op dit beeld (SCP, 2002, p. 184). Zouridis vat het als volgt samen: *‘Op basis van het beschikbare onderzoek lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat deze bijdrage (van de publieke dienstverlening resp.) beperkt is en in het licht moet worden gezien van de veel bredere ‘institutionele performance’ van publieke instellingen en een algemeen klimaat van maatschappelijk vertrouwen’* (Zouridis, 2005, p. 45). Tops beschrijft iets vergelijkbaars met betrekking tot de relatie tussen de dienstverleningsprestaties van gemeenten en het gezag van het bestuur. Hij stelt dat als er al een relatie bestaat tussen dienstverlening en het gezag van het gemeentebestuur, er sprake is van een zwak negatief gezagspotentieel. De gemeente wint geen gezag met verbetering van de dienstverlening, maar kan er wel gezag mee verliezen. Dan nog constateert hij: *‘Over slecht georganiseerde dienstverlening is nog geen wethouder gevallen...’* (Tops, 1995, p. 22).

## **2.6 Samenvatting kenmerken van het paradigma van het klantdenken**

In dit hoofdstuk is invulling gegeven aan de eerste deelvraag van de centrale onderzoeksvraag. De eerste deelvraag luidde: *wat kan worden verstaan onder het paradigma van het klantdenken in een overheidscontext?* De vraag is beantwoord door een indruk te geven van de herkomst van het klantdenken. De conclusie daaruit is dat het klantdenken bloeit als gevolg van de samenloop van een aantal ontwikkelingen in de samenleving, het bedrijfsleven, de techniek en het openbaar bestuur aan het einde van de twintigste eeuw. Vervolgens is het klantdenken beschreven aan de hand van een aantal opvattingen over het functioneren van de werkelijkheid (beliefs) die aanhangers van het klantdenken met elkaar delen. De belangrijkste daarvan is dat de relatie tussen de burger als klant en de overheid een min of meer gedwongen relatie is, die een plicht op de overheid legt om het ongemak dat de overheid de burger in deze gedwongen relatie aandoet, tot een minimum te beperken. Voldoet de overheid hieraan, dan verwachten aanhangers van het klantdenken dat dit een positief effect heeft op onder andere het vertrouwen van de burgers in de overheid en op hun loyaliteit aan de door de overheid opgelegde

wetten en beleidsregels. De motivatie achter het klantdenken is te herleiden tot een kernwaarde die is te omschrijven als het primaat van het individu. De overheid is er voor het individu en niet omgedraaid. Het klantdenken benadrukt daarmee de rol van de overheid als leverancier van diensten.

Vervolgens is beschreven op welke manieren aan het klantdenken in de praktijk invulling is gegeven. De conceptualisatie van het klantdenken vindt niet alleen plaats door de dienstverlening van de overheid anders te organiseren, maar ook door burgers meer klantrechten te geven, administratieve lasten voor de burger te verlichten, de burgers op een andere manier te bejegenen en de klantverwachtingen beter te managen.

De kritieken op het klantdenken hekelen de hoge verwachtingen die er bestaan ten aanzien van de positieve effecten. Men voorziet zelfs een groot aantal negatieve effecten, zoals het onverantwoordelijker en ontevredener worden van de burger en de aantasting van privacy.

Om de vergelijking met het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken te vereenvoudigen, wordt in deze paragraaf een schematisch overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van het paradigma van het individuele klantdenken. Deze kenmerken zijn opgenomen in tabel 2.3. op pagina 114

Paradigma aspect	Kenmerk
Opvattingen over de werkelijkheid ('beliefs')	<div>Aard overheids-dienstverlening</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– scheiding tussen inhoud en wijze van levering</li> <li>– klant heeft gedwongen relatie met overheid</li> <li>– dienstverleningverbetering is niet ideologisch geladen</li> </ul> <div>Doelen en beweegredenen</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– burger eist klantgemak</li> <li>– overheid heeft plicht tot ongemakreductie</li> </ul> <div>Instrumenten</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– denken vanuit de klant: betrokken ambtenaar</li> <li>– integratie dienstverlening rond vraagpatronen</li> <li>– deregulering is goed</li> <li>– ruime discretionaire bevoegdheid helpt klant</li> <li>– hoe meer keuzevrijheid hoe beter</li> <li>– meer werken met generalisten</li> <li>– voorkomen i.p.v. genezen</li> <li>– klantmonitoring voor meten irritaties</li> </ul> <div>Vermeende effecten</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– leidt tot meer tevreden klanten</li> <li>– bevordert vertrouwen in de overheid</li> <li>– bevordert normconform gedrag burgers</li> </ul>
Waarden ('values')	<div>Mensbeeld</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– primaat van het individu</li> <li>– homo economicus</li> </ul> <div>Rol overheid</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– overheid als leverancier/ behoeften bevrediger</li> <li>– tevredenheid burger als maatstaf voor succes</li> </ul> <div>Relatie burger-overheid</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– consument versus leverancier</li> </ul>
Praktijken ('exemplars')	<div>Organisatorische veranderingen</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– integratie dienstverlening <ul style="list-style-type: none"> <li>• kantelen van de organisatie</li> <li>• procesherontwerp</li> </ul> </li> <li>– proactieve dienstverlening</li> <li>– multichanneling <ul style="list-style-type: none"> <li>• digitaal loket</li> <li>• klant contact centra</li> </ul> </li> <li>– ketensamenwerking</li> </ul> <div>Economisch</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– administratieve lastenverlichting <ul style="list-style-type: none"> <li>• deregulering</li> </ul> </li> </ul> <div>Juridisch</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– extra klantrechten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• handvesten,</li> <li>• burger service code</li> <li>• klachtenregelingen</li> </ul> </li> </ul> <div>Gedragskundig</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– mentaliteitsomslag in klantbejegening <ul style="list-style-type: none"> <li>• cultuurveranderingstrajecten</li> </ul> </li> </ul> <div>Psychologisch</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>– verwachtingenmanagement</li> </ul>
Kritieken	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wekt irreële verwachtingen</li> <li>– leidt tot ontevreden i.p.v. tevreden burgers</li> <li>– leidt tot slechte (minder betrokken) staatsburgers</li> <li>– leidt tot ongelijkheid</li> <li>– is op onderdelen intern inconsistent</li> <li>– staat op gespannen voet met privacy en andere burgerrechten</li> <li>– voordelen zijn nauwelijks aan te tonen</li> </ul>

*Tabel 2.3 Samenvatting kenmerken van het paradigma van het klantdenken*



### 3 Het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken

Nu in het vorige hoofdstuk meer inzicht is gekregen in de vraag wat het klantdenken als paradigma inhoudt, dringt de vraag zich op wat daar zo anders aan is ten opzichte van het denken over de relatie burger-overheid in de periode voorafgaand aan het klantdenken. Daarom is dit hoofdstuk gewijd aan het benoemen van de opvattingen, waarden en praktijken die dominant waren toen het klantdenken er nog niet was. Met andere woorden, wat was toen het dominante paradigma? Ik zal deze vraag proberen te beantwoorden door een reconstructie te maken van de kenmerken van het dominante paradigma voorafgaand aan het klantdenken. Het paradigma dat hierbij wordt beschreven zal worden aangehaald als het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken.

In het denken en doen van overheden ligt in dit paradigma de nadruk op het uitvoeren van het beleid en de regels die door de politiek zijn opgesteld. Dienstverlening is daarbij zoveel mogelijk een neutraal en technisch proces van regeltoepassing. De burger is vooral een rechtssubject. De overheid ontleent haar legitimiteit aan de zorgvuldigheid waarmee zij zich zelf aan de regels houdt. De elementen van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken zullen in het vervolg van dit hoofdstuk worden beschreven. Allereerst wordt een poging gedaan om de oorsprong van ideeën achter het beleidsuitvoeringsdenken te duiden. Daarna komen de opvattingen en waarden achter het beleidsuitvoeringsdenken aan bod. In de laatste paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag hoe het beleidsuitvoeringsdenken in de praktijk wordt geconceptualiseerd.

De keuze voor het label 'beleidsuitvoeringsdenken' voor dit paradigma is niet gebaseerd op een reeds bestaande aanduiding van het gedachtegoed. Het label is speciaal geïntroduceerd voor het doel van dit onderzoek. Toch is het begrip niet nieuw. Het sluit aan bij een klassiek leerstuk in de bestuurskunde, de beleidsuitvoering. Woodrow Wilson pleitte al bij het ontstaan van de bestuurskunde als wetenschap voor onderscheid tussen 'politics' (totstandkoming van beleid) en 'administration' (uitvoering van de politieke wil) (Wilson, 1887). De beschrijving van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken benadrukt de uitvoering van het beleid en niet de totstandkoming ervan. Dit is ingegeven door het feit dat de vraagstukken die te maken hebben met de burger in zijn rol als afnemer van overheidsdiensten, meestal betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk van overheden en veel minder op de beleidvormingspraktijk.

Het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken heeft met het paradigma van het klantdenken gemeen, dat beiden vooral betrekking hebben op de uitvoeringsfase in de beleidscyclus en niet zozeer op de beeldsvorming. Het essentiële verschil tussen beide paradigma's is echter dat bij het klantdenken de uitvoering wordt ingestoken vanuit het belang van de individuele burger die zich tot de overheid richt. Bij het beleidsuitvoeringsdenken wordt bij de uitvoering het collectieve belang dat in het beleid is verwoord, centraal gesteld. Het fundamentele verschil is daarmee beknopt samen te vatten als het verschil in het denken vanuit het belang van het individu versus het denken vanuit het collectieve belang.

### **3.1 Het ontstaan van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken**

Alhoewel het moeilijk is om het exacte ontstaan van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken te duiden, is het wel waarschijnlijk dat de volgende ontwikkelingen daarbij een belangrijke rol hebben gespeeld:

- Ten eerste dienen de wortels gezocht te worden in de opkomst van de bureaucratie vanaf het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw als middel om op een rationele en gecontroleerde manier de politieke machthebbers te ondersteunen bij het uitoefenen van hun taken. Het rechtsstaatsbegrip en de ontwikkelingen in de continue strijd van de politiek om de macht van de bureaucratie te beheersen spelen hierin een belangrijke rol.
- Ten tweede kan als aparte ontwikkeling genoemd worden de tendens van overheden om meer doelgericht te sturen. De opkomst van de lange termijnplanning en de beleidswetenschap zijn hier iconen van.
- Ten derde hebben de ontwikkelingen in de techniek een aantal tendensen zoals regelgerichtheid, centralisatie/concentratie en monopolieafscherming versterkt.

De drie ontwikkelingen hebben elkaar versterkt. Tezamen hebben ze een grote invloed gehad op veel van de diepgewortelde en geïnstitutionaliseerde opvattingen en waarden die het beleidsuitvoeringsdenken maken tot het dominante paradigma, dat het de laatste eeuw is geweest. In de volgende paragrafen wordt kort stilgestaan bij de genoemde ontwikkelingen.

#### **3.1.1 Bureaucratie en rechtsstaat**

De wortels van het beleidsuitvoeringsdenken kunnen worden teruggevolgd tot de grondleggers van de moderne bestuurskunde, Woodrow Wilson en Max Weber. Woodrow Wilson introduceerde de stringente scheiding tussen 'politics' en 'public administration'. Het politiek bestuur bepaalt '*public law, as the formulation of public policy*'. Public administration omschrijft hij als '*the detailed and systematic*

*execution of public law*' (Wilson, 1887). Deze scheiding maakte het ambtelijke apparaat tot een instrument van de politiek. Max Weber werkte ook met dit onderscheid, zij het vanuit een andere invalshoek, en bouwde er het ideaaltipe van de rationele bureaucratie omheen. In zijn verhandeling 'Wirtschaft und Gesellschaft' definieerde Weber een aantal uitgangspunten die nog steeds sterk zijn verankerd in het beleidsuitvoeringsdenken (Weber, 1921/1970). De belangrijkste structuurkenmerken voor rationeel legale bureaucratieën zijn door Zuurmond als volgt samengevat (Zuurmond, 1994, p. 33):

1. Er is een continu, aan regels gebonden 'bedrijf' van ambtshandelingen, met vaste regels, procedures en competentieverdeling. De taken zijn begrensd, er zijn bevelsbevoegdheden en er is een begrenzing van de dwangmiddelen (hiërarchisering);
2. Er is een organisatie van bureaus volgens het principe van monocratische hiërarchie (centralisatie);
3. Er is een volledige scheiding tussen ambtsvermogen en particulier vermogen, toe-eigening van de ambtelijke positie is onmogelijk en het bestuur (handelingen, beslissingen en regels) geschiedt door schriftelijke stukken (formalisatie);
4. Er is een goede vakopleiding (specialisatie);
5. Het handelen geschiedt volgens vaste regels of normen (standaardisatie).

Daarnaast geeft Weber een aantal consequenties voor de aanstelling van ambtenaren. Ambtenaren zijn als persoon vrij en behoeven slechts te gehoorzamen aan zakelijke en ambtelijke regels. Ze zijn aangesteld in een vaste ambtelijke hiërarchie, hebben een duidelijk afgebakende competentie en verrichten werk op basis van een arbeidscontract. In hun taakuitvoering zijn zij onderworpen aan ambtelijke discipline en controle. Aanstelling geschiedt zuiver op basis van vakbekwaamheid. Ambtenaren ontvangen een regelmatig inkomen afhankelijk van hun hiërarchische rang en verantwoordelijkheden. Het ambt is de enige taak of het hoofdberoep van de ambtenaar. Daarnaast hebben zij perspectief op een loopbaan op grond van anciënniteit en/of prestaties. Zij mogen verder geen eigendomsaanspraken doen gelden op de bestuursmiddelen of op hun arbeidsplaats. De totstandkoming van deze principes moet gezien worden in het licht van het tot dan toe dominante organisatietype van wat Weber omschrijft als de patrimoniale bureaucratie. Heren waren tot dan toe gewoon naar willekeur medewerkers aan te nemen, te sturen en te belonen. Een positie in het apparaat van een heer kon de medewerker status geven, waarvoor hij maar al te graag wilde betalen. Werken voor een heer was dan ook vaak maar een bijbaan die vooral werd gebruikt om de eigen belangen te dienen. Het rationele bureaucratie-model werd daarom vooral naar voren geschoven als alternatief voor de willekeur en het cliëntelisme van de patrimoniale bureaucratie. Zuurmond constateert in 1994 dat de normatiek gelegen in het ideaaltipe van Weber, ondanks vele aanvallen, voor de meeste westerse democratieën nog steeds

een leidinggevend principe is bij de inrichting van het openbaar bestuur. *‘Er zijn inmiddels wel vele amendementen aangebracht, waarmee de inzichten van Weber zijn verrijkt, maar het wezenlijke fundament van Weber’s analyse – de onstuitbare opkomst van rationeel legale bureaucratieën – is nooit weerlegd. Hiërarchisering, formalisatie, standaardisatie, specialisatie en centralisatie (als centrale concepten in het proces van bureaucratisering) nemen nog steeds toe’* (Zuurmond, 1994, p. 18).

Net zoals de bureaucratie als een loot van de rationalisering gezien kan worden, is haar succes mede gekoppeld aan de opkomst van de rechtsstaat. De rechtsstaat is het antwoord op het rationaliseren van machtsverdeling in de samenleving. Door het handelen van overheden aan wetten en regels te binden, wordt machtsmisbruik en willekeur voorkomen en rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bevorderd. Vooral vanaf het midden van de negentiende eeuw, nadat het overgrote deel van het civiele recht was gecodificeerd, heeft het administratief recht een exponentiële groei doorgemaakt. De jurisdisering van het overheidshandelen heeft met de invoering van de vierde tranche van de Awb in 2009 in Nederland een voorlopig hoogtepunt bereikt, doordat daarmee naast de ‘Eingriffsverwaltung’ (waarbij de overheid potentieel een inbreuk maakt op rechten van de burger) ook de ‘Leistungsverwaltung’ (waarbij de overheid in een positie is om gunsten te verlenen) aan wettelijke regels is gebonden (Van Wijk, Konijnenbelt e.a., 1997). De rationele legale bureaucratie van Weber kan van oudsher dit rechtsstaatideaal goed faciliteren door de belangrijke plaats die het toekent aan onder andere hiërarchisering, formalisering en standaardisering.

### *De strijd om controle over de bureaucratie*

Max Weber zelf waarschuwde al voor de negatieve kanten van de rationele bureaucratie. Als een bureaucratie eenmaal tot wasdom is gekomen, zou zij alleen met zeer veel moeite te veranderen zijn. De kans is continu aanwezig dat de bureaucratie een macht op zichzelf wordt. Zijn aanbeveling was om een aantal controlemechanismen buiten de bureaucratie zelf in te richten, die moeten voorkomen dat dit gevaar zich manifesteert. Later volgden meer auteurs, die wezen op de gevaren van de bureaucratie als macht op zichzelf. Hieruit is zowel in de organisatiekunde/bestuurskunde als in de economie (institutionele economie/principal agent theorie) een apart leerstuk gegroeid. Inmiddels heeft het begrip bureaucratie een negatieve associatie gekregen en wordt het vereenzelvigd met veel papier, stropigheid, vertraging en verspilling.

#### *3.1.2 De rationalisatie van het overheidssturen*

Het gedachtegoed van Weber en de opkomst van de rechtsstaat vormen misschien wel de kern, maar zijn zeker niet het enige kenmerk van het beleidsuitvoerings-

denken. Een andere ontwikkeling die het beleidsuitvoeringsdenken in belangrijke mate heeft gevormd is de rationalisering die heeft plaatsgevonden binnen het overheidssturen. Met name gedreven door schaarste aan ruimte en andere natuurlijke hulpbronnen, is na de Tweede Wereldoorlog bij overheden steeds meer de behoefte ontstaan om maatschappelijke problemen planmatiger en doelgerichter aan te pakken. Het begrip beleid krijgt in de loop van de twintigste eeuw een steeds centralere plaats in het denken en handelen van de overheid. Het begrijpen van de relatie tussen beleidsvoornemens en beleidseffecten wordt geleidelijk een aparte tak van wetenschap. Beleidstheorieën en beleidsevaluaties mogen op een groeiende aandacht rekenen. Het plannen van overheidshandelen aan de hand van beleid dient mede om het handelen van de overheid transparanter en beter voorspelbaar te maken en onzekerheden te reduceren. De opkomst van het planmatige en beleidsdenken geeft ook een ander accent aan de rol van wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving ontwikkelen zich van spelregels voor de omgang tussen actoren in de samenleving tot instrumenten ter verwezenlijking van beleid. Het nut van wet- en regelgeving als instrument om beleid te verwezenlijken heeft mede bijgedragen aan de groei van het bestuursrecht in Nederland. Het beleidsdenken heeft de overheid echter ook andere instrumenten gegeven om doelen te verwezenlijken en gedrag van burgers te sturen, zoals financiële prikkels en communicatiemiddelen. Dit heeft tot direct gevolg gehad dat zich naast regels die een wettelijke basis hebben, ook een tweede categorie van regels kon ontwikkelen, namelijk de niet-gejuridiseerde beleidsregels. Daarbij valt op, dat waar de uitvoering van beleid leidt tot veel individuele klantcontacten, de tendens groter is de beleidsregels te formaliseren in een wettelijke of daarvan afgeleide regeling. De consequentie is dat de relatie tussen overheid en burger als individuele klant vaker beheerst wordt door gejuridiseerde beleidsregels (die bijvoorbeeld het recht op een uitkering of vergunning regelen), en de burger als collectieve klant vaker te maken heeft met minder gejuridiseerde regels (zoals het aantal keren dat de gemeente het gras maait of de vuilnisbakken komt legen). Deze laatste categorie van beleidsregels leent zich dan ook meer voor directe burgerinvloed buiten de representatieve democratie om dan de eerste categorie. Het beleidsdenken heeft tevens geleid tot een groeiend belang van de beleidsmakers binnen overheidsorganisaties in zowel kwantiteit als in termen van invloed. Het maken van beleid heeft bij de meeste overheden tot op de dag van vandaag nog steeds een veel hogere status dan het uitvoeren van beleid.

### *De roep om beleid*

Het beleidsdenken heeft niet alleen in een behoefte voorzien om de bestaande taken van de overheid beter te kunnen sturen. Met de ontwikkeling van moderne westerse samenlevingen is ook de behoefte aan overheidsbeleid toegenomen. Voor steeds meer maatschappelijke problemen en vraagstukken is in de loop der tijd een beroep gedaan op de overheid. De overheid heeft met nieuw beleid en nieuwe wet-

en regelgeving invulling proberen te geven aan deze groeiende behoefte. Het gevolg hiervan is geweest dat het arsenaal wettelijke en andere beleidsregels de afgelopen decennia exponentieel is gegroeid. Met het groeien van het volume aan beleid heeft ook de beleidsuitvoering een aanzienlijke groei ondergaan. Zonder groter uitvoeringsapparaat zou het onmogelijk zijn geweest de beleidsproductie ook tot uitvoering te brengen. De invloed van beleidsuitvoering op zowel de totstandkoming van beleid als de leefwereld van de burgers is ook daardoor ook in de loop der tijd aanzienlijk toegenomen.

### *Het beleid onder vuur*

Vanaf de jaren zeventig krijgt het beleidsdenken steeds meer kritiek te verduren. Deze kritiek is vooral gericht op de discrepantie tussen beleidsvoornemens en wat daarvan terecht komt in de praktijk. In Amerika is de kritiek misschien wel het scherpst verwoord door auteurs als Pressman, Wildavsky en Ostrom. De titel van het geruchtmakende boek van Pressman en Wildavsky spreekt wat dat betreft boekdelen: *'Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes'* (Pressman & Wildavsky, 1973).

Ostrom ziet in de discrepantie tussen beleidsuitgangspunten en wat daarvan terecht komt in de praktijk zelfs een intellectuele crisis in de bestuurskunde die het karakter heeft van een paradigmaverschuiving (Ostrom, 1974). Tot dan toe dominante bestuursprincipes blijken niet te werken, terwijl er nog geen alternatieven beschikbaar zijn (Ostrom, 1974).

In zijn boek over street-level bureaucrats uit 1980 geeft Lipsky een scherpe analyse van de vraag waarom beleid vaak anders wordt uitgevoerd dan door de beleidsmakers is bedoeld (Lipsky, 1980). Hij constateert dat in de overheidsdienstverlening geldt dat aanbod vraag creëert. Hierdoor hebben de uitvoerders op straatniveau een structureel gebrek aan middelen en tijd om aan hun cliënten te besteden. Zij proberen hiermee om te gaan door allerlei mechanismen toe te passen, waaronder rantsoenering en categorisering van cliënten.

In Nederland werden discrepanties tussen beleid en uitvoering onder andere onderzocht door Knegt in de bijstandsverlening (Knegt, 1986) en door Aalders bij hinderwet- en bouw- en woningtoezichtafdelingen (Aalders, 1987). Het is niet toevallig dat ook in de economische wetenschap de principaal-agenttheorie rond die periode grote aandacht begint te krijgen (Hazeu, 2000). De verzakelijkingstendens en de opkomst van het New Public Management, die vanaf de jaren tachtig zichtbaar zijn, kunnen in belangrijke mate gezien worden als pogingen om de uitvoering van voorgenomen beleid effectiever en efficiënter te maken. Een van de reacties om de invloed op de uitvoering te versterken is de verdere beperking van de discre-

tionaire bevoegdheid van de street-level bureaucrats. Hierbij werd onder andere teruggegrepen op de essenties van Max Webers rationele legale bureaucratie, zoals hiërarchisering, standaardisering en formalisering. Politt & Bouckaert constateren dan ook dat bij de innovatiebeweging in het openbaar bestuur in het continentale Europa, in tegenstelling tot de Angelsaksische landen, niet zozeer het New Public Management aansloeg, als wel iets wat zij noemen de New Weberian State. Zij herkennen bij veel continentale westerse overheden onder andere pogingen tot herstel van het primaat van de politiek en het beperken van de vierde macht (Politt & Bouckaert, 2004, p. 99). Ook Monasch ziet een wat hij noemt politieke restauratie van de daadkracht (Monasch, 1996).

Mede als gevolg van de kritiek op het beleidsuitvoeringsdenken neemt vanaf het begin van de jaren zeventig ook in de bestuurskunde de aandacht voor de beleidsuitvoering toe. De vraag hoe beleidsmakers meer grip kunnen krijgen op de uitvoering wordt een centraal thema. Snellen geeft in zijn oratie uit 1987 een interessant overzicht van de ontwikkeling van wat hij noemt het *'paradigma van de sturing dat de bestuurskunde beheerst'* (Snellen, 1987, p. 11 ev). Dit paradigma beschrijft hij als een opvatting over het functioneren van de relatie tussen overheid en samenleving, waarbij de overheid als sturend orgaan sturingssignalen uitzendt naar sectoren in de samenleving als bestuurd systemen. Aan de hand van een overzicht van de literatuur over implementatiestudies laat hij zien dat de eerste implementatiestudies vooral aandacht vroegen voor de kwaliteit van de sturingssignalen. Vervolgens werd daaraan toegevoegd het belang van het gewicht waarmee politici en top-management de stuurinstructies status geven. Pas later heeft deze aandacht plaats gemaakt voor de vraag of de sturingsmodellen waarop het besturend orgaan zijn sturing baseert, wel deugdelijk zijn. Hieruit ontwikkelde zich de wetenschap van de beleidstheorie, die de veronderstellingen achter een beleid tot onderwerp van onderzoek maakt. Nog later ontstond er een trend om steeds meer factoren en vooral actoren in de sturing te betrekken. Snellen stelt dat mede door de sturingsambities bij voortdurend tegenvallende resultaten de groei van de bureaucratie toeneemt. Hij acht het dan ook *'onwaarschijnlijk dat men de bureaucratisering op lange termijn kan bestrijden, zonder aan de sturingspretenties een halt toe te roepen'* (Snellen, 1987, p. 18).

Een laatste ontwikkeling die niet onvermeld mag blijven met betrekking tot het beleidsuitvoeringsdenken, is de wisselwerking tussen centralisatie en decentralisatie. Het vraagstuk van de decentralisatie is nog steeds actueel in zowel de bestuurskunde als in de praktijk van het openbaar bestuur. Korsten en Tops concluderen in 1998 dat er geen eenduidig antwoord bestaat op de vraag wat een optimale verdeling van taken tussen lagere en hogere overheden is. De uiteindelijke verdeling is in feite te herleiden tot een machtsvraag. Met de opkomst van de verzorgingsstaat

is ook de invloed van het Rijk toegenomen ten opzichte van de lagere overheden. Vanaf 1980 is een tendens gaande om steeds meer taken te decentraliseren naar gemeenten en provincies. Het aantal doeluitkeringen nam sinds die tijd dan ook aanzienlijk af ten gunste van het aandeel van de algemene gemeentefondsuitkering in de financiering van veel taken (Korsten and Tops, 1998). Aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw lijkt de tendens weer om te slaan naar een centralisatie van taken, getuige de discussie over de lokale belastingheffing, de administratieve lastenverlichting en de als onwenselijk ervaren grote verschillen in tarieven tussen veel gemeenten. In het kader van het beleidsuitvoeringsdenken is het echter van belang te constateren dat het beleidsuitvoeringsdenken eerder centralisatie van taken propageert dan decentralisatie. Door centralisatie kan meer recht worden gedaan aan principes als gelijkheid en voorspelbaarheid terwijl ook hiërarchisering, formalisering en standaardisatie gebaat zijn bij een concentratie van macht op een centraal niveau.

### *3.1.3 De rol van ICT in het beleidsuitvoeringsdenken*

Het is wenselijk om stil te staan bij de rol die ICT heeft gespeeld bij het ontstaan van het beleidsuitvoeringsdenken. Het valt buiten de strekking van dit betoog om de geschiedenis van de opkomst van ICT in het openbaar bestuur te beschrijven. De ICT introduceerde een aantal mogelijkheden die goed van pas kwamen bij het nastreven van doelen en waarden uit het beleidsuitvoeringsdenken. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende mogelijkheden van ICT van bijzonder belang:

- ICT noopt tot uniformering en standaardisatie. Wil ICT uitkomst kunnen bieden, dan dienen beleidsregels zodanig concreet en onomstreden in hun interpretatie te zijn, dat zij kunnen worden gevat in de algoritmen van de software waar ICT-systemen mee werken. Het bestaan van ICT noopt daarmee de beleidsmakers tot concretisering, standaardisering en uniformering van de regels die zij willen implementeren. Zouridis spreekt hier van digitale disciplineren (Zouridis, 2000). In 1993 adviseert de Vereniging voor Administratief Recht (VAR) expliciet om beleid voortaan op zo'n manier op te stellen, dat dit makkelijk geautomatiseerd kan worden (Franken, Snellen e.a., 1993).
- ICT speelt een rol in het beheersen van de uitvoering (Jorna, 2009): Het gebruik van ICT wordt een belangrijke rol toegekend bij het verkleinen van het gat tussen beleid en uitvoering. De discretionaire bevoegdheid van uitvoerders kan beter worden ingekaderd en gecontroleerd. ICT bevordert daardoor eveneens de disciplineren van de uitvoering en stolt de bestaande machtsverhoudingen (Zouridis, 2000; Zouridis & Thaens, 2005). Bovens ziet daarin dan ook een verschuiving van street-level bureaucrats naar screen-level bureaucrats en uiteindelijk system-level bureaucrats (Bovens, 2003).
- ICT maakt het complexer worden van de samenleving mogelijk: Met behulp van ICT is de overheid in staat om relatief ingewikkelde regelcomplexen en ge-



gedetailleerd overheidsbeleid toch nog tegen aanvaardbare kosten naar behoren uit te voeren. Het vermogen van ICT om complexiteit in de uitvoering beheersbaar te houden, nodigt op zijn beurt beleidsmakers uit om nog complexere beleidsregels te verzinnen en te implementeren voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

- De investeringen in ICT zijn vooral rendabel indien voldoende grote volumes aan transacties verwerkt kunnen worden: ICT is daarom gebaat bij grootschaligheid van de beleidsuitvoering in de overheid.

De genoemde aspecten van ICT versterken de tendens binnen het beleidsuitvoeringsdenken om verder en meer te reguleren, te centraliseren/concentreren en te monopoliseren.

## 3.2 De ideologie achter het beleidsuitvoeringsdenken

De in de vorige paragraaf beschreven opkomst van het beleidsuitvoeringsdenken heeft al aan een aantal kenmerken van dit paradigma geraakt. In deze paragraaf worden deze kenmerken systematisch geordend als opvattingen (beliefs) en waarden (values).

### 3.2.1 Opvattingen achter het beleidsuitvoeringsdenken

Opvattingen (beliefs) hebben betrekking op ideeën en aannames over hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Naar verwachting delen de aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken de volgende opvattingen over de aard van overheidsdiensten, over de beweegredenen achter de dienstverlening, over de in te zetten instrumenten en over de effecten van het beleidsuitvoeringsdenken.

#### 3.2.1.1 Opvattingen over de aard van de overheidsdiensten

*Overheidsdiensten zijn producten van de toepassing van beleidsregels*

In het beleidsuitvoeringsdenken worden overheidsdiensten gezien als producten van beleid of wetgeving. In individuele contacten met burgers spitst dit zich toe op het toepassen van al dan niet gejuridiseerde beleidsregels op een afzonderlijk geval. Het beleid of de wet is daarbij leidend en niet zozeer de concrete situatie waarvoor de dienst dient te worden geleverd.

*Beleidsmakers zijn beter in staat om in te schatten wat goed is voor de individuele burger dan de burger zelf*

Omdat het beleid en wettelijke regels de kaders zijn waarbinnen diensten door de overheid worden verleend, worden de opstellers van het beleid en de regels impliciet kwaliteiten toegekend met betrekking tot het inschatten van de behoeften van

de burgers. Beleidsmakers (hier gebruikt als een elite van gekozen politici en hun ambtelijke ondersteuners) zijn beter in staat het (verlichte) belang van burgers te bepalen dan de burgers zelf of de street-level bureaucraat waartoe de burger zich wendt. De in beleid vervatte preferenties van de politiek worden daarom als dominant beschouwd bij het omgaan met individuele gevallen. (Te veel) rekening houden met preferenties van individuele burgers wordt als inefficiënt gezien en is een potentiële bron van ongelijkheid, wat men vóór alles wil voorkomen. De idee dat een goed ingelichte elite beter in staat is te bepalen wat goed is voor een samenleving, grijpt al terug op eeuwenoude theorieën over de staatsvorming. Zo pleitte Plato al in *De Politeia* voor een staatsbestuur door een groep speciaal geselecteerde wijzen die op basis van het verstand de staat besturen en zo voorkomen dat het staatsbestuur te veel wordt bepaald door het gewone volk, dat zich volgens hem meer laat leiden door zijn driften.

#### *Overheidsdiensten hebben een dominant juridisch karakter*

De juridische aspecten van overheidsdiensten spelen een belangrijke rol in het beleidsuitvoeringsdenken. Dienstverlening is in belangrijke mate het ontstaan en afwikkelen van rechten en plichten tussen burger en overheid. Bij de uitvoering dient iedere ambtenaar met klantcontacten zich daarom continu bewust te zijn van de juridische effecten van zijn handelen. Overwegingen zoals welke verwachtingen wel en niet gewekt kunnen worden, of beslissingen voldoende gemotiveerd zijn, of voldoende rekening is gehouden met principes zoals het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, bepalen in hoge mate de manier waarop de ambtenaar zich dient op te stellen in de relatie met burgers als afnemers van overheidsdiensten.

#### *De toepassing van beleidsregels is een technisch en instrumenteel proces*

De aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken beschouwen dienstverlening in belangrijke mate als een technisch/juridisch en instrumenteel proces van regeltoepassing. In potentie hoeft de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren niet groot te zijn, zolang regels maar helder zijn geformuleerd en naar de letter worden toegepast. Men gelooft ook dat het op termijn mogelijk is dat veel van het dienstverlenings- of beleidsuitvoeringswerk kan worden overgenomen door ICT-toepassingen.

#### *3.2.1.2 Opvattingen over doelen en beweegredenen*

##### *Beleidsuitvoering (dienstverlening) draagt bij aan het realiseren van beleidsdoelen*

De motivatie achter het beleidsuitvoeringsdenken dient vooral gezocht te worden in de bijdrage die de individuele dienst levert aan het realiseren van een hoger beleidsdoel. Ervan uitgaand dat een beleidsdoel ten behoeve van een collectief belang is gedefinieerd, kan gesteld worden dat de beweegredenen voor een goede dienstverlening liggen in het collectief belang van de samenleving en niet zozeer in het individuele belang van de klant. Interactie met individuele burgers in het kader

van de beleidsuitvoering is daarom expliciet een instrument om het gedrag van deze burgers in lijn te brengen met de doelen van het beleid. Dienstverlening heeft met andere woorden een belangrijke gedragssturende functie.

*De beleidsuitvoering is loyaal aan de politiek*

De belangrijkste, zo niet de enige klant van de ambtenaar is de apex waar de hiërarchische bevoegdheden samenkomen, het gekozen bestuur. Het primaat ligt met andere woorden bij de politiek. Democratisch gekozen politici bepalen via beleidsregels wie recht heeft op welke dienst en wie niet. Er wordt in dat verband veel waarde gehecht aan de eenheid van leiding. Er is uiteindelijk maar één instantie waar men opdrachten van hoeft aan te nemen en verantwoording aan hoeft af te leggen. Zuurmond vat het als volgt samen: *‘De bureaucratie moet door de politiek leider gestuurd worden. De krachten die in de bureaucratie liggen moeten worden gebundeld, om het tot een machtig apparaat te vormen. De leider stuurt, de ambtenaar volgt. “Sine ira et studio, ‘Ohne Zorn und Eingenommenheit’, soll der Beamte seines Amtes walten” (Weber, 1970)). Als de ambtenaar inhoudelijk bezwaren heeft, kan hij dat een keer naar voren brengen, maar mocht de leider vasthouden aan de ingenomen stelling, dan zal de ambtenaar de regel moeten uitvoeren alsof het geheel en al conform zijn eigen overtuiging is’* (Zuurmond, 1994, p. 37).

*Klanten hechten waarde aan zorgvuldige en correcte toepassing van regels*

Aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken veronderstellen dat ook de klanten het belangrijk vinden dat de overheid zich aan regels en procedures houdt. Dat men voorspelbaarheid, onzekerheidsreductie en gelijkheid voor de overheid prefereert boven zaken als snelheid van dienstverlening of het uiteindelijke resultaat. Kwaliteit van dienstverlening wordt in het beleidsuitvoeringsdenken dan ook vooral opgevat als zorgvuldige en correcte regeltoepassing.

3.2.1.3 *Opvattingen met betrekking tot de instrumenten*

*Neutrale opstelling van de ambtenaar als dienstverlener*

De aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken veronderstellen dat het wenselijk is dat de ambtenaar zich als dienstverlener neutraal opstelt ten opzichte van de klant. Hij mag geen belang hebben bij de uiteindelijke uitkomst van een overheidsbeslissing of overheidsdienst. Dit in het Weberiaanse bureaucratiemodel centrale principe moet expliciet voorkomen dat een dienstverlener zich laat meeslepen in de tragiek van individuele gevallen.

*Het beperken van de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren is goed voor het bevorderen van gelijkheid en zorgvuldigheid*

In het beleidsuitvoeringsdenken zit een continue tendens ingebakken om de ruimte voor street-level bureaucraten om zelf beslissingen te nemen, zo veel mogelijk

te beperken. De uitvoerend ambtenaar is juist door zijn menselijkheid een risico-factor. Hij kan fouten maken, verkeerde verwachtingen wekken, te meelevend zijn met de cliënt of andere eigenschappen hebben, die kunnen leiden tot een verkeerde uitvoering van het opgedragen beleid. In het continue streven om de foutenmarge te verkleinen wordt dan ook steeds verder getornd aan de discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende ambtenaren.

#### *Regulering beperkt willekeur*

Een van de instrumenten om de handelingsvrijheid van uitvoerende ambtenaren te beperken is het vergroten van de regeldichtheid. Hoe meer er is voorgeschreven, hoe minder de ambtenaar zelf invulling kan geven aan zijn taakopvatting. Vanwege het geloof dat men heeft in het reguleringsinstrument als middel om willekeur te voorkomen, is er binnen het beleidsuitvoeringsdenken ook een continue drang tot verdergaande en meer gedetailleerde regelgeving.

#### *Informatisering draagt bij aan beheersbare beleidsuitvoering*

De aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken geloven sterk in het nut van ICT als middel om beleidsuitvoering effectief en efficiënt te maken en te houden. De standaardiserende en formaliserende werking van ICT draagt in zichzelf bij aan de doelstellingen van gelijkheid, beperking van willekeur en voorspelbaarheid, die beleidsuitvoeringsdenkers hoog in het vaandel hebben. Een hieraan gekoppeld gevolg is dat de ICT de politiek in staat stelt om de regelgeving en het beleid verder te nuanceren en complexer te maken. De ICT is in staat om zeer ingewikkelde regelcomplexen die een individu niet meer in zijn eentje kan bevatten, toch uitvoerbaar en beheersbaar te houden. ICT draagt daardoor in de opvattingen van de beleidsuitvoeringsdenkers niet alleen bij aan een beter beheersbare, maar ook aan een meer complexe beleidsuitvoering.

#### *Centralisatie en concentratie dragen bij aan gelijkheid en efficiëncystreven*

Aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken hebben een sterke voorkeur voor concentratie, zo niet centralisatie, van de dienstverlening. Concentratie en centralisatie maken het makkelijker en efficiënter om gelijkheid in de klantbenadering na te streven en te standaardiseren en daarmee tevens geautomatiseerde afhandeling rendabel te maken.

#### *Samenwerking vooral in het belang van de beleidseffectiviteit of de efficiency*

Onder het beleidsuitvoeringsdenken is er een tendens om samenwerking met andere overheden te vermijden. Samenwerking vraagt het delen of afstaan van autonomie, leidt tot tijd en middelen kostende afstermmingsmechanismen en levert over het algemeen moeilijk beheersbare risico's op die de beleidsuitvoering in gevaar kunnen brengen. Alleen wanneer samenwerking duidelijk aantoonbare voor-

delen oplevert voor de uitvoering van de beleidsopdracht c.q. de wettelijke taak, of substantiële besparingen oplevert, zijn beleidsuitvoeringsdenkers bereid het ongemak van samenwerken op de koop toe te nemen. Het reduceren van het ongemak voor klanten is voor hen op zichzelf meestal niet voldoende reden om structurele samenwerking met ketenpartners buiten de eigen organisatie aan te gaan.

#### 3.2.1.4 *Opvattingen met betrekking tot de effecten*

##### *Zorgvuldige en correcte toepassing van beleidsregels leidt tot versterking van de legitimiteit van het openbaar bestuur*

Onder het beleidsuitvoeringsdenken wordt een causale relatie verondersteld tussen het zorgvuldig en correct toepassen van de wet en andere beleidsregels, en het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben. Dit effect kan zowel direct als indirect zijn. Het correct toepassen van regels voorkomt willekeur, draagt bij aan de gelijkheid tussen burgers, en bevordert voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van het overheidshandelen. Op hun beurt dragen deze waarden weer bij aan het vertrouwen van de burgers. Het volgen van de regels is in het beleidsuitvoeringsdenken daarom een belangrijk element van de legitimiteit van het openbaar bestuur.

##### *Zorgvuldige en correcte toepassing van beleidsregels draagt bij aan efficiency en effectiviteit van het openbaar bestuur*

Een tweede causaal verband dat binnen het beleidsuitvoeringsdenken wordt verondersteld is de relatie tussen het correct en zorgvuldig toepassen van regels en de efficiency en effectiviteit van het beleid. Hoe beter men de regels toepast, des te efficiënter en effectiever de overheid functioneert. Weber stelde al dat de rationele bureaucratie, mits goed toegepast, qua efficiency en effectiviteit op afstand superieur is aan welke andere organisatievorm dan ook. Uitgangspunt daarbij is wel dat de beleidsmakers als bedenkers van de beleidsregels in staat zijn geweest om de consequenties ervan ook op het vlak van efficiency en effectiviteit te voorzien. Beleidsmakers op hun beurt veronderstellen dat het definiëren van beleid in zo concreet mogelijke beleidsregels uit efficiency- en effectiviteitsoverwegingen is te prefereren boven mogelijke alternatieven in te zetten beleidsinstrumenten.

#### 3.2.2 *Waarden achter het beleidsuitvoeringsdenken*

##### 3.2.2.1 *Gelijkheid, regelgebondenheid en efficiency*

De centrale waarden achter het beleidsuitvoeringsdenken kunnen worden teruggeleid tot het streven naar rechtsgelijkheid, het rechtsstaatideaal en het efficiencystreven. Alle drie tezamen vormen ze de basis voor het mensbeeld en de visie op de rol van de overheid achter het beleidsuitvoeringsdenken. Hieronder zullen de drie waarden afzonderlijk worden behandeld alvorens over te gaan op het mensbeeld en de visie op de rol van de overheid.

### *Gelijkheid*

Een van de belangrijkste waarden achter het beleidsuitvoeringsdenken is het belang dat gehecht wordt aan gelijkheid. Dit gelijkheidsstreven is onder andere vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet: "Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld". In het gelijkheidstreven kan een aantal elementen worden onderscheiden, die specifiek van belang zijn voor de dienstverlening door overheden. Ten eerste impliceert het discriminatieverbod in artikel 1 van de Grondwet, dat de overheid alleen kan afwijken van gelijke behandeling als daarvoor een wettelijke basis is. De overheid moet dus kunnen terugvallen op een democratisch vastgestelde regel voordat men onderscheid maakt tussen burgers. Ten tweede kan gelijkheid tot uiting komen in het streven naar gelijke toegang tot overheidsdienstverlening. De toegang tot overheidsdiensten zou voor iedere burger even makkelijk of even moeilijk moeten zijn. Ook in de uitkomsten van overheidsdienstverlening mogen niet te grote verschillen tussen burgers ontstaan. Beleidsuitvoeringsdenkers zien liever niet dat de uitkomst van een dienstverleningsproces mede afhankelijk is van de dienstverlener als persoon of van de gemeente c.q. het lokale kantoor waar de klant toevallig voor de dienst aanklopt. Te grote verschillen in aanpak, uitkomsten of tarieven tussen uitvoeringsorganisaties zijn daarom een doorn in het oog van de aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken. Zij hebben dan ook een voorkeur voor het concentreren c.q. centraliseren van gelijksoortige uitvoeringstaken en het standaardiseren van de toegang tot en de uitvoering van overheidsdienstverlening.

### *Regelgebondenheid/Rechtsstaatideaal*

Los van het gelijkheidsstreven vormt ook het legaliteitsbeginsel een belangrijke waarde binnen het beleidsuitvoeringsdenken. Om er voor te zorgen dat de overheid haar machtsmonopolie niet misbruikt, zijn overheidsorganisaties zelf aan regels gebonden. De overheid heeft hier ook een voorbeeldrol naar de burger. Als de overheid zelf al ruimhartig omgaat met regels, kan niet verwacht worden van burgers dat zij zich wel precies aan de regels houden. Er wordt daarom veel waarde gehecht aan het feit dat de overheid zichzelf aan de wet houdt. De rechtsbescherming van het individu heeft mede daarom een centrale plaats binnen zowel het legaliteitsstreven als het beleidsuitvoeringsdenken. Legitimiteit van de overheid wordt vooral opgevat als legaliteit: het gebonden zijn van het overheidshandelen zelf aan democratisch vastgestelde regels.

### *Efficiency*

Als laatste kan het streven naar efficiency als een centrale waarde in het beleidsuitvoeringsdenken worden gezien. Aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken voelen een sterke morele plicht om de taken, die de overheid op zich heeft genomen, binnen de vastgestelde regels en tegen zo laag mogelijke kosten voor de belas-

tingbetalers (het collectief) uit te voeren. Efficiency dient in dit verband vooral te worden opgevat vanuit de definitie van bureaucratische efficiency zoals Weber dat bedoelde bij het beschrijven van zijn ideaaltype rationale bureaucratie. Het wordt minder gerelateerd aan het efficiencybegrip in de neoklassieke economische stroming waarin concurrentie en marktwerking ook leiden tot maatschappelijke efficiency. De rationale bureaucratie wordt met zijn hiërarchie, arbeidsspecialisatie en aan regels gebonden uitvoering als het meest geëigende instrument gezien om die efficiency te kunnen garanderen. De waarde die aan efficiency wordt gehecht kan dan ook worden gezien als één van de drijvende krachten in de overheid om te centraliseren en te standaardiseren.

De drie beschreven waarden zijn als volgt terug te vinden in het mensbeeld en visie op de rol van de overheid in het beleidsuitvoeringsdenken:

3.2.2.2 *Mensbeeld: rechtssubject / subject van beleid / de calculerende burger*

Het mensbeeld in het beleidsuitvoeringsdenken kan worden getypeerd als subject van regels van beleid. Door de leidende positie van het beleid en het juridische karakter van de dienst worden burgers zo neutraal mogelijk als onpersoonlijke dragers van rechten en plichten benaderd. Men is gelijk voor de wet en zo wordt men ook behandeld. De blinddoek van vrouwe Justitia kan in dat opzicht ook op de ambtenaar als uitvoerder van beleidsregels worden toegepast. Alleen zo kan een ambtenaar 'sine ira et studio' de belangen van zijn opdrachtgevers, de (al dan niet politiek gekozen) beleidsmakers dienen. De burger is rechtssubject c.q. subject van beleid waarop beleidsregels zonder aanzien des persoons dienen te worden toegepast. De overheid is daarom ook liever niet geïnteresseerd in de persoon achter het rechtssubject, voor zover kenmerken van zijn persoonlijkheid geen onderscheidend criterium zijn voor de regeltoepassing.

De burger wordt daarnaast minder in staat geacht om zelf zijn verlicht belang in te zien. Beleidsmakers – met daaronder de politici die uiteindelijk beslissen – kunnen zich beter informeren en daardoor beter kiezen uit de oplossingen voor de problematiek van individuele burgers in relatie tot het collectieve belang. De burger heeft deze taak mede daarom ook in de opzet van ons staatsbestel voor een deel overgedragen aan de representatieve democratie. Het beleidsuitvoeringsdenken past daarmee op veel aspecten beter bij de collectivistische politieke stromingen dan bij de liberale stromingen.

Toch kan men niet stellen dat het beleidsuitvoeringsdenken geheel neutraal staat tegenover het rechtssubject burger. Veel procedures en regels die onder het beleidsuitvoeringsdenken tot stand zijn gekomen gaan uit van een negatief mensbeeld in de vorm van de calculerende burger. Regels en procedures zijn ontworpen op een

klantbeeld waarin de klant zich onverantwoordelijk tegenover de overheid opstelt en ten koste van het collectief zijn korte termijn eigenbelang probeert na te streven. De bewijslast voor het tegendeel wordt bij de burger neergelegd.

Dit mensbeeld heeft tot op zekere hoogte ook zijn weg gevonden naar het taalgebruik. Men praat bijvoorbeeld niet zozeer over ‘klanten’ als wel over ‘cliënten’. Het begrip cliënten heeft een connotatie die veronderstelt dat de klant relatief passief is in de dienstverleningsrelatie. Zij ondergaan de dienstverlening en hebben in de relatie weinig in de melk te brokkelen. Het begrip benadrukt daarmee ook meer het hiërarchische verschil tussen de afhankelijke burger en alwetende overheid. Daar bovenop heeft het begrip ‘cliënt’ een klinische bijklank. Het suggereert dat de overheid klinisch, ofwel onbesmet en objectief met de burger in de dienstverleningsrelatie omgaat.

### *3.2.2.3 Rol overheid: uitvoerder van beleid en regeltoepasser*

Bij het schetsen van de rol van de overheid in het beleidsuitvoeringsdenken is het van belang onderscheid te maken tussen de politieke besluitvormers en het ambtelijke apparaat. De politieke besluitvormers worden mede vanwege hun democratische legitimatie gezien als verlichte leiders. Zij worden in staat geacht om in te schatten wat goed is voor burgers als afnemers van overheidsdiensten, en hoe daar het beste in kan worden voorzien. Het beleidsuitvoeringsdenken veronderstelt daarmee ook een zekere mate van paternalisme van de overheid, alhoewel deze zijn oorsprong vindt in de via democratische processen gedefinieerde collectieve wil van de burgers.

Het ambtelijke apparaat is een zo neutraal mogelijk instrument in de handen van het politieke bestuur. Het is zo mogelijk gezichtsloos. De ambtelijke organisatie als samenwerkingsverband van mensen wordt eerder gezien als een last en risicofactor dan als een kans. Verdere instrumentalisering van het ambtelijke apparaat wordt dan ook voorgestaan door regelverdichting en informatisering van processen. Door de gebondenheid aan regels dient het ook een zo efficiënt en effectief mogelijk instrument te zijn.

### *3.2.2.4 Relatie burger – overheid: rechtssubject versus regeltoepasser*

De relatie burger – overheid kan worden getypeerd als die van subject van beleid cq. rechtssubject versus regeltoepasser. De technocratische en zo veel mogelijk geformaliseerde benadering van de dienstverlening leidt tot een meer afstandelijke en abstracte kijk naar de burger.

In het beleidsuitvoeringsdenken wordt anders gezegd vooral waarde gehecht aan een ideaaltypische invulling van het overheidsbegrip. Dit idealistische beeld wordt



gekenmerkt door het grote belang van een aantal relatief moeilijk duidbare, maar diepgewortelde principes zoals het politieke primaat, het legaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Het beleidsuitvoeringsdenken appelleert daarmee aan diep gewortelde waarden waarmee velen die actief zijn in de samenleving en het openbaar bestuur van jongs af aan zijn opgegroeid.

### 3.3 Praktijken van het beleidsuitvoeringsdenken

De praktijken van het beleidsuitvoeringsdenken zijn zodanig standaard in de inrichting van de overheid, dat we ons er nauwelijks meer bewust van zijn, dat vele ervan tot op zekere hoogte hun oorsprong vinden in de opvattingen en waarden die hierboven zijn beschreven. Toch is het in het kader van de vergelijking met het paradigma van het klantdenken nodig een aantal praktijken expliciet te benoemen. De onderstaande lijst is daarmee niet limitatief. Het is zeer waarschijnlijk dat het beleidsuitvoeringsdenken zich ook op andere manieren manifesteert in de overheidspraktijk.

#### 3.3.1 *Het bestuursrecht als instrument van beleidsuitvoering*

De meest zichtbare uitwerking van het beleidsuitvoeringsdenken is terug te vinden in het bestuursrecht. Dit rechtsgebied is ontworpen rond een aantal uitgangspunten, die ook ten grondslag liggen aan het beleidsuitvoeringsdenken. De belangrijkste hiervan zijn als volgt:

- Het bestuursrecht is ten eerste georganiseerd rond het uitgangspunt dat de overheid een monopolistische machtspositie heeft, waarmee zij zaken die in het belang zijn van de samenleving c.q. het collectief, kan opleggen aan individuele rechtssubjecten. Het machtsmonopolie van de overheid wordt daarbij expliciet wenselijk geacht voor het realiseren van maatschappelijke doelen.
- Het uitgangspunt van het machtsmonopolie is ook zichtbaar in het eenzijdige karakter van het overgrote deel van het bestuursrecht. Besluiten zoals beleidsplannen, verordeningen en beschikkingen zijn in beginsel eenzijdige rechtshandelingen van de overheid. Ze vereisen geen overeenkomst of andere vorm van instemming van de rechtssubjecten waarop zij gericht zijn (behalve dan via de invloed die deze partijen kunnen uitoefenen op het gekozen bestuur).
- Het bestuursrecht is een belangrijk middel om gelijkheid na te streven en willekeur te voorkomen. Het bindt de overheid aan regels in de beleidsuitvoeringspraktijk.
- Om individuele rechtssubjecten te beschermen tegen dit machtsmonopolie van de overheid kent het bestuursrecht daarnaast een uitgebreid stelsel van rechtsbeschermingsbepalingen. Naast geschreven rechtsbeschermingsregels dient de

overheid zich ook te houden aan bepaalde ongeschreven regels die het rechts-subject beschermen, zoals een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

- Het bestuursrecht wordt gebruikt als instrument om overheidsbeleid te realiseren. Veel overheidsbeleid vertaalt zich direct in wetsvoorstellen voor nieuwe bestuursrechtelijke regels. Het bestuursrecht biedt met andere woorden niet alleen de kaders waarbinnen beleid mag worden gemaakt en uitgevoerd, maar is tevens een resultante van een beleidstraject en een middel om beleidsdoelen te bereiken.
- Gegeven de groei die het bestuursrecht met de opkomst van het beleidsuitvoeringsdenken heeft meegemaakt, kan ook geconcludeerd worden dat het een populair instrument is van beleidsmakers om beleidsdoelen te realiseren. Nog steeds is de roep om meer regels om maatschappelijke misstanden aan te pakken veelgehoord, ondanks continue pogingen om te dereguleren.

Kenmerkend voor het beleidsuitvoeringsdenken is de voorkeur, zo niet een diepgewortelde neiging, om beleidsuitvoering in te bedden in het instrumentarium dat het bestuursrecht biedt. Dit instrumentarium geeft zekerheid en waarborgt gelijkheid. Daarnaast biedt het veel houvast bij het standaardiseren en uniformeren van de uitvoeringspraktijk, zodat deze eerder geschikt is voor automatisering en massaverwerking.

### *3.3.2 Uitvoeringsorganisaties als uitvoeringsfabrieken*

Een tweede kenmerk van het beleidsuitvoeringsdenken zijn de uitvoeringsorganisaties. In het beleidsuitvoeringsdenken nemen de uitvoeringsorganisaties een centrale plaats in. Het zijn de plekken waar regeltoepassing zo massaal en daarmee zo efficiënt mogelijk kan verlopen. In het beleidsuitvoeringsdenken heeft de metafoor van de uitvoeringsorganisatie als uitvoeringsfabriek een positieve connotatie. Het benadrukt een massale, neutrale en efficiënte toepassing van regels op individuele gevallen. Voor zover er sprake is van helden van het beleidsuitvoeringsdenken, zullen grote uitvoeringsorganisaties zoals de IB-groep (studiefinanciering), het CJIB (bekeuringen), de RDW (voertuig- en kentekenregistratie) en de Belastingdienst als voorbeelden van na te streven rolmodellen worden gevierd. Er is daarom ook een voorkeur binnen het beleidsuitvoeringsdenken voor centralisatie en/of concentratie van de uitvoering. Dit bevordert immers het streven naar zowel efficiency als gelijkheid.

### 3.3.3 *De constructie ‘medebewind’*

Een veel voorkomende juridische constructie in de Nederlandse overheidspraktijk is het medebewind. Het medebewind kan gezien worden als een typische praktijk van het beleidsuitvoeringsdenken. Bij het construct van het medebewind voert een lagere overheid beleid uit namens een hogere overheid. De beleidsruimte die een lagere overheid daarbij heeft, is zeer beperkt. Medebewindtaken vormen daarmee een scherp contrast met de taken die lagere overheden op basis van hun eigen autonome bevoegdheden uitvoeren. Medebewind combineert het binnen het beleidsuitvoeringsdenken hoog gewaardeerde streven naar gelijkheid met een efficiënte distributie van de overheidsdienst, door gebruik te maken van reeds bestaande distributiekanaalen van de lagere overheden. Lang niet alle beleidsuitvoering van rijksbeleid verloopt via de constructie van het medebewind. Daar waar de lagere overheden een medebewindtaak hebben, hadden zij historisch meestal al een belangrijke rol (zoals in de armen- en gehandicaptenzorg). Het lijkt er daarom op dat het medebewind in veel gevallen de kenmerken heeft van een politiek compromis. De vanuit het beleidsuitvoeringsdenken gewenste gelijkheid werd centraal opgelegd, zonder de taak volledig weg te halen bij de lagere overheden, omdat dat te veel een inbreuk zou zijn op de lokale autonomie. Was in 1850 de verhouding tussen medebewindtaken en autonome taken bij gemeenten nog 5% staat tot 95%, aan het einde van de twintigste eeuw was dit ongeveer het omgedraaide (Toonen, 1987). Pas vanaf de jaren tachtig is weer een kentering zichtbaar in het centralisatiedenken. Vanaf dan worden weer concrete pogingen gedaan om zowel taken als bevoegdheden meer bij lagere overheden neer te leggen onder het motto ‘decentraliseren wat kan, centraliseren wat moet’.

De commissie Docters van Leeuwen opende in 2001 de aanval op de medebewind constructie. Deze adviescommissie van de regering verwacht dat het medebewind als constructie door de voortschrijdende technologie overbodig zou worden: *‘Het is de stellige overtuiging van de commissie dat het stelsel van medebewind op den duur zal verdampen’*. Omdat dit mogelijk nog lang kan duren en in de tussenliggende periode sprake zal zijn van legitimiteitsverlies, adviseert de commissie de regering om het medebewind zo snel mogelijk af te schaffen (Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, 2001, p. 48 e.v.). Het alternatief dat zij voorstellen, opschaling in verband met hogere gelijkheid, effectiviteit en efficiency past in het centralisatie streven dat kenmerkend is voor het beleidsuitvoeringsdenken.

### 3.3.4 *Dienstverlening als instrument voor gedragsbeïnvloeding*

In het beleidsuitvoeringsdenken wordt dienstverlening gezien als een middel om een beleidsdoel te realiseren. Dienstverlening heeft daarom ook meestal een ge-

dragsbeïnvloedende of opvoedende taak. Een voorbeeld van gedragsbeïnvloedende elementen in de overheidsdienstverlening zijn de informatieverplichtingen. In het beleidsuitvoeringsdenken wordt ook veelvuldig gebruik gemaakt van het instrument van de informatieverplichtingen als onderdeel van de overheidsdienst. Door de klant indieningsbescheiden te vragen bij de toegang tot tal van overheidsdiensten of door hem te vragen informatie te verzamelen en te bewaren om op afroep te kunnen worden geraadpleegd, heeft de overheid een sterk middel om individuele burgers en bedrijven te dwingen zich aan bepaalde wettelijke en andere beleidsregels te houden. Het voldoen aan de informatieverplichting is vaak niet mogelijk zonder tegelijkertijd ook te voldoen aan het in het beleid nagestreefde gedrag. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het voldoen aan geluids- en energienormen bij de realisatie van een bouwwerk door het overleggen van geluidsnormberekeningen en EPN-berekeningen;
- Het laten zien dat je niet tegelijkertijd een uitkering krijgt en overwintert in het buitenland, door inkomensbriefjes persoonlijk te overhandigen aan de gemeentelijke sociale dienst;
- Het overleggen van sollicitatiebrieven als teken dat men serieus op zoek is naar werk;
- Het opstellen van milieujaarverslagen als teken dat een bedrijf zich aan de milieunormen weet te houden;
- Het bijhouden van een administratie waaruit blijkt dat een onderneming op correcte wijze de regels van de omzetbelasting en vennootschapsbelasting toepast.

Pronk constateert in zijn proefschrift dat er een duidelijk verband is tussen de omvang van de informatieverplichtingen en de mate waarin rechtssubjecten zich aan de (fiscale) regels houden (Pronk, 2004)<sup>28</sup>. Informatieverplichtingen als onderdeel van de overheidsdienstverlening worden daarom gekoesterd door zowel beleidsmakers als beleidsuitvoerders.

Er is een duidelijke tendens zichtbaar in het beleidsuitvoeringsdenken bij overheden om meer indieningsbescheiden te vragen dan daadwerkelijk nodig is voor een goede beoordeling door de overheid. Dit speelt onder andere bij vergunning- en bij uitkeringsaanvragen. Bij bouwvergunningaanvragen is het aantal indieningsbescheiden in 2002 wettelijk gemaximeerd in het besluit indieningvereisten aanvragen bouwvergunningen (Biab). Dit wettelijk maximum wordt in de praktijk verheven tot minimum. De ratio hierachter is dat overheden zich indekken. Omdat men vooral bij complexere aanvragen van te voren niet geheel kan overzien welke

---

<sup>28</sup> Pronk constateert overigens ook dat er een omslagpunt is waarna het verhogen van de informatieverplichtingen niet meer leidt tot verhoging van het normconform gedrag.

informatie men wel of niet nodig heeft voor de beoordeling en het achteraf vragen zowel juridisch als praktisch tot problemen kan leiden, wordt voor de zekerheid maar het toegestane maximum gevraagd.

### 3.3.5 *Inzet van ICT om efficiency, gelijkheid en regelgebondenheid na te streven*

Waar in het klantdenken het internet als dominante technologie kan worden aangemerkt, is dat bij het beleidsuitvoeringsdenken de mainframe ICT. De inzet van grootschalige ICT maakt het mogelijk om concreet invulling te geven aan de kernwaarden van het beleidsuitvoeringsdenken. De inzet van ICT maakt het mogelijk dat overheidsdienstverleners aanvragen niet alleen efficiënter kunnen afhandelen, ook de kans op afwijkingen van de regels kan er mee worden geminimaliseerd, terwijl een objectieve en daarmee gelijke benadering van de burgers als klanten kan worden gegarandeerd. Daarnaast biedt de inzet van ICT de mogelijkheid om er meer en complexere wet- en regelgeving op na te houden. Het aantal regels waaraan systemen aanvragen van klanten kunnen toetsen is in tegenstelling tot dienstverleners van vlees en bloed schier oneindig. Ook biedt ICT mogelijkheden om aanzienlijk efficiënter en effectiever een veel groter aantal regels te handhaven en overtredingen daarvan op te sporen, dan mogelijk zou zijn geweest in een situatie met alleen uitvoerende ambtenaren.

In het beleidsuitvoeringsdenken past daarom ook heel goed het stimuleren van het gebruik van beslissingsondersteunende systemen. In dergelijke systemen komen de centrale waarden van het paradigma uitstekend tot hun recht.

### 3.3.6 *Opleiding en training als middel om willekeur te voorkomen*

In het beleidsuitvoeringsdenken zijn opleiding en training een belangrijk middel om willekeur te voorkomen. Het moet ertoe bijdragen dat de persoonlijke verschillen tussen uitvoeringsambtenaren geen effect hebben op het resultaat van de beleidsuitvoering. In de specifieke overheidsopleidingen heeft dan ook lange tijd de nadruk gelegen op het onderrichten van de kennis van regels en de manier waarop deze dienen te worden toegepast. Het beleidsuitvoeringsdenken is lange tijd goed zichtbaar geweest in het aanbod van opleidingen van de bestuursacademies. Dit aanbod heeft decennialang een dominant juridisch karakter gehad. Nog steeds is een juridische opleiding een pre voor een carrière bij de overheid, alhoewel men tegenwoordig bewust een veel grotere diversiteit nastreeft.

### **3.4      Kritiek op het beleidsuitvoeringsdenken**

Ook het beleidsuitvoeringsdenken kent de nodige kritieken. De opkomst van het klantdenken kan tot op zekere hoogte worden gezien als een reactie op deze kritieken. De elementen die men in het klantdenken voorstaat, zijn daarmee tevens op te vatten als zwakke plekken in het beleidsuitvoeringsdenken. De kritieken op het beleidsuitvoeringsdenken kunnen onder de volgende verzameltermen worden samengevat:

*Het beleidsuitvoeringsdenken doet geen recht aan het vermogen van burgers om zelf te bepalen wat goed voor hen is*

Het beleidsuitvoeringsdenken wordt gekenmerkt door wat haar criticasters wel omschrijven als een paternalistische kijk op de rol van de overheid ten opzichte van haar burgers. Het is gelieerd aan de idee van de maakbare samenleving. Het vermogen van het individu om zelf in te schatten wat in zijn belang is, wordt in feite door het beleidsuitvoeringsdenken ontkend. Deze kijk op de eigen verantwoordelijkheid van het individu wordt door veel partijen inmiddels als onwenselijk en ouderwets beschouwd. Zij pleiten voor het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor het oplossen van maatschappelijke problemen (zie o.a. Kabinet Balkenende II, 2004). De overheid hoeft niet meer alles voor iedereen te beslissen. Daarbij past ook dat burgers zelf meer te zeggen krijgen over wat zij van de overheid afnemen.

De ontkenning van de eigen verantwoordelijkheid van het individu heeft nog een ander negatief bijeffect: de calculerende burger. Het regelen van overheidsvoorzieningen via rechtsregels zorgt ervoor dat mensen per definitie als strategisch handelende rechtssubjecten worden bejegend. Zij gaan zich daarom ook zo gedragen (Van Hoof & Van Ruyseveldt, 1999, p. 310). Het onderscheid tussen geschreven regels en niet-geschreven regels wordt door de nadruk die het heeft in de contacten met de overheid, de maatstaf voor menig individu voor wat moreel wel en niet wenselijk of toegestaan is. Als op een bepaalde wijze van handelen geen geschreven regel van toepassing is, is het ook moreel te verdedigen als aanvaardbaar gedrag.

*Het beleidsuitvoeringsdenken houdt vast aan een onrealistisch streven naar gelijkheid*

Ook het streven naar gelijkheid, dat in het beleidsuitvoeringsdenken als een centrale waarde wordt beleefd, kent veel critici. Kern van de kritiek op het gelijkheidsstreven is de stelling dat mensen in essentie niet gelijk zijn. Het streven naar gelijke toegang tot, behandeling in en uitkomsten van overheidsdienstverlening is daarom een onrealistisch streven, waarin vooral geen energie zou moeten worden gestoken. De critici zien het gelijkheidsstreven als een van de belangrijkste oorzaken van de

overdaad aan regelgeving en bureaucratie die de overheid maken tot een inefficiënte, stroperige en vooral burgeronvriendelijke dienstverlener. *'Bureaucraten worden gedwongen steeds verfijndere mallen te gieten waarin de alleen in theorie 'gelijke' gevallen moeten passen'* (Schoo, 2007). Voorbeelden van recente kritieken op het gelijkheidstreven van de overheid zijn het rapport 'De wil tot verschil' (Commissie toekomst lokaal bestuur, 2006), dat pleit voor meer pluriformiteit tussen gemeenten, en het boek 'De staat van verschil' (Frissen, 2007).

*Het beleidsuitvoeringsdenken leidt tot een onhanteerbare verdichting van de regelgeving*

De juridische grondslag onder het beleidsuitvoeringsdenken werkt verstikkend in plaats van bevrijdend. Het systeem heeft de neiging om voor iedere uitzondering nieuwe regels te bedenken en toe te voegen aan het totaal. Dit wordt op den duur onhanteerbaar. De kans neemt daardoor toe dat veel regels niet meer toegepast en gehandhaafd zullen worden, waardoor het systeem als geheel dreigt te falen. De Jong en Van Witteloostuijn hebben het specifieke voorbeeld van de Wet op het Hoger en Wetenschappelijk Onderwijs (WHW) onderzocht. Voor de periode van 1986 tot en met 2004 hebben zij letterlijk het aantal regels (in de zin van schrijven) van deze wet geteld. De omvang van deze wetgeving is toegenomen met 150%. Daarnaast was niet alleen de wet zelf gegroeid, maar ook veel aanpalende regelgeving zoals AMvB's en KB's (De Jong & Van Witteloostuijn, 2005). Tjeenk Willink haalt als vice voorzitter van de Raad van State, wat hij noemt het 'incidentalisme' aan als een van de oorzaken voor de neiging tot overregulering: *'Soms lijkt het wel of iedere (incidentele) misstand een nieuwe algemene norm, een verfijnder protocol of een scherper toezichtmodel oplevert'* (Raad van State, 2006, p. 35).

*Beleidsuitvoeringsdenken bevordert standaardisatie en daarmee rigiditeit*

Het gelijkheidsbeginsel en het efficiëncystreven dragen er toe bij dat standaardisatie een groot goed is binnen het beleidsuitvoeringsdenken. Standaardisatie voorkomt willekeur en maakt het mogelijk om uitvoeringsprocessen te automatiseren. De discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende ambtenaren neemt als gevolg hiervan steeds verder af. Bovens spreekt in dit verband over een verschuiving van deze bevoegdheid van de street-level naar de system-level bureaucratie (Bovens, 2003, p. 68). Critici van verregaande informatisering van het openbaar bestuur zijn bang dat de verregaande standaardisatie van afzonderlijke overheidsproducten geen ruimte meer laat voor 'Einzelfallgerechtigheid', de beleidsruimte die de uitvoerend ambtenaar heeft om de regels te buigen in de richting van het individuele geval (Bovens, 2003, p. 85; Zouridis & Thaens, 2005).

*Discretionaire bevoegdheid is in plaats van een risico, een middel om beleid uitvoerbaar te maken*

Het beleidsuitvoeringsdenken ontkent de persoonlijke betrokkenheid van uitvoerende ambtenaren bij hun werk. De ambtenaar moet immers een neutraal instrument zijn in de handen van de leider. De menselijke trekken van de uitvoerende ambtenaar worden daarom over het algemeen meer als een risico gezien dan als een 'asset'. Dit uit zich door het zoveel mogelijk aan banden leggen van de discretionaire bevoegdheid van deze uitvoerende ambtenaren, het trainen van de ambtenaren in het volgen van regels en protocollen en het waar mogelijk automatiseren van de uitvoering. Sommige auteurs wijzen er echter op dat de discretionaire bevoegdheid van street-level bureaucraten essentieel is voor het functioneren van de overheid. Zonder een bepaalde mate van beleidsvrijheid op het uitvoeringsniveau zou beleid nauwelijks uitgevoerd kunnen worden in de samenleving. Vrijwel ieder geval is uniek en werpt vraagstukken op over de toepasbaarheid van de gemaakte beleidsregels (Zouridis & Thaens, 2005). Juist door de ruimte die de uitvoerende ambtenaar heeft om de beleidsregels tot op zekere hoogte naar eigen inzicht toe te passen wordt voorkomen dat het systeem vastloopt. In plaats van het verkleinen van de discretionaire bevoegdheid zou daarom gestreefd moeten worden naar verruiming van de discretionaire bevoegdheid (WRR, 2004). Aan deze kritiek is gekoppeld de kritiek dat het beleidsuitvoeringsdenken de betrokkenheid van de ambtenaar als mens ontkent of in ieder geval buiten de discussie wenst te houden. Max Weber vond het al van belang dat de ambtenaar niet alleen uit materiële overwegingen kiest voor een carrière in de bureaucratie, maar ook uit ideologische overwegingen. Zuiver materiële en doelrationele gronden zijn volgens Weber bezwaarlijk voor langdurige werkverbanden (Weber, 1970, p. 57 e.v.).

*Beleidsuitvoeringsdenken leidt tot risicomijdend gedrag*

Zorgvuldigheid, gelijkheid en voorspelbaarheid sporen als essentiële waarden van het beleidsuitvoeringsdenken de overheid en alle actoren daarbinnen aan om risico's zoveel mogelijk te vermijden. Ambtenaren durven geen beloften meer te doen of beslissingen meer te nemen zonder eerst zich volledig procedureel te hebben ingedekt uit angst voor de (met name juridische) consequenties van een foute beslissing of een onterecht opgewekt vertrouwen. Van der Lans constateert dan ook dat tegenover de coming out van de burger een overheid staat die zich steeds meer in haar schulp terugtrekt (Van der Lans, 2005).

*Loyaliteit aan politiek bestuur leidt tot veronachtzaming maatschappelijke taak*

Het beleidsuitvoeringsdenken koestert de éénheid van leiding in de vorm van de loyaliteit aan het gekozen bestuur. Het gevaar daarvan is dat men daardoor op alle niveaus binnen overheidsbureaucratieën vooral bezig is om bazen in de hiërarchie tevreden te stellen in plaats van de aandacht te richten op de behoeften van de



clientèle. De clientèle is met andere woorden het eindpunt van de beleidsketen in plaats van het beginpunt. Dit roept de vraag op of de loyaliteit van de organisatie ook niet voor een deel bij de afnemers van de overheidsdiensten moet liggen. Rademakers en De Wit formuleren de vraag als volgt: *'stelt men zich ten doel een politiek instrument te zijn of stelt men zich primair op als maatschappelijk dienstbare organisatie?'* (Rademakers & De Wit, 2001, p. 69). Frissen stelt als exponent van de post-modernistische stroming in de bestuurskunde bijvoorbeeld dat publieke organisaties vooral een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben ten opzichte van het beleidsveld waarin zij opereren (Frissen, 1996). Rademakers en De Wit zien uitkomst in een synthese van beide opvattingen: de symbiotische organisatie. Deze organisatie kenmerkt zich doordat zij situatiespecifiek is en een duurzame (doch niet noodzakelijkerwijs permanente) synthese omvat van structuren, systemen en attitudes uit zowel de politieke instrumentbenadering als de maatschappelijke dienstbaarheidbenadering. Beide klantgroepen worden bediend, zowel de politieke besluitvormers als de belanghebbenden in het beleidsveld zoals burgers, actiegroepen en bedrijven (Rademakers & De Wit, 2001, p. 73). Het loyaliteitsvraagstuk wordt ook wel verwoord als het probleem van de externe gerichtheid. Het beleidsuitvoeringsdenken bevordert met andere woorden een interne gerichtheid in plaats van een externe gerichtheid van de leden van de organisatie.

#### *De overheid wordt inefficiënter in plaats van efficiënter*

In deze kritiek is de reeds lang bestaande gevoelswaarde van de meeste mensen bij het begrip bureaucratie vervat. De kenmerken van de bureaucratie leiden tot risicomijding, lange procedures, met veel papier, lange beslislijnen, onwerkbare hoeveelheden regels, inflexibiliteit en daarmee tot veel verkwisting. Deze kritiek is al lange tijd onderwerp van discussie in zowel de politiek als in de bestuurskunde. Simon constateerde dat de superioriteit van het rationele bureaucratiemodel als meest efficiënte organisatievorm verre van vanzelfsprekend is (Simon, 1947). Parkinson toonde aan dat budgetten van ambtelijke organisaties jaarlijks met 5% tot 7% groeien, *'irrespective of any variation in the amount of work (if any) to be done'* (Parkinson, 1958).

#### *Het beleidsuitvoeringsdenken doet de burger vervreemden van de overheid*

De bottomline van al deze kritieken is dat het beleidsuitvoeringsdenken mede als oorzaak wordt gezien van de vervreemding van de burger van de overheid. De regelgerichtheid in plaats van klantgerichtheid, de verspilling van publieke middelen in stroperige procedures en de inflexibiliteit van het systeem doen afbreuk aan het imago van de overheid en vergroten zo het wantrouwen in de overheid.

*De negatieve kenmerken van het beleidsuitvoeringsdenken versterken elkaar in een neerwaartse spiraal*

De interne tendens om steeds meer te reguleren en te plannen werkt als een vicieuze cirkel. Hoe meer men regelt en plant, hoe groter de kans is dat niet alle regels gevolgd kunnen worden of dat planningsdoelstellingen niet gehaald worden. De organisatie neigt de discrepantie tussen uitvoering en beleid te bestrijden met nog gedetailleerdere regels en beleidsplannen en nog meer mechanismen om toe te zien op de nakoming van deze regels en plannen. Er zijn steeds meer ambtenaren nodig om de uitvoerende collega's te sturen en te controleren. Dit zet de discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende ambtenaren verder onder druk, terwijl de interne gerichtheid daardoor tegelijkertijd toeneemt. De ruimte om aandacht te besteden aan de behoeften van de afnemers komt daardoor ook steeds meer in het gedrang. Kosten nemen toe en de efficiency neemt verder af. Dit alles straalt af op het imago van de overheid, waardoor het vertrouwen van de burger verder af dreigt te nemen. De REA is een van de partijen die dergelijke kritiek hardop uiten. Deze Adviesraad heeft in een advies uit 2005 deze vicieuze cirkel aan de kaak gesteld. Zij adviseert de Tweede Kamer, dat ondanks het ontbreken van een gevoel van urgentie, het doorbreken van de vicieuze cirkel van bureaucratisering en overregulering dringend geboden is (Raad van Economische Adviseurs, 2005, p. 5). De neerwaartse spiraal kan niet eeuwig worden volgehouden. Er komt een moment dat de negatieve effecten vanuit een maatschappelijk en politiek oogpunt niet meer acceptabel zullen zijn.

### **3.5 Samenvatting paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken**

Met de beschrijving van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken is in dit derde hoofdstuk geprobeerd een antwoord te geven op de tweede onderzoeksvraag: *Hoe kan het paradigma worden getypeerd dat vooraf gaat aan het klantdenken?* De essentie van het antwoord op deze onderzoeksvraag kan als volgt worden beschreven:

Het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken zet de rol van de overheid als behartiger van het collectief belang centraal. Dit belang dient zo effectief en efficiënt mogelijk te worden nagestreefd, waarbij gelijkheid van burgers voor de wet en de gebondenheid van de overheid aan regels belangrijke waarden zijn. De burger dient zo objectief mogelijk benaderd te worden. De ene burger mag niet onevenredig bevoordeeld worden ten opzichte van de andere burger. Processen zijn ingericht op het wantrouwen van klanten. Iedere burger is in potentie een calculerende burger. De beginselen van Max Webers rationele bureaucratie vormen de kern van de manier waarop in het beleidsuitvoeringsdenken de dienstverlening dient te worden

georganiseerd. Dienstverleners zijn aan regels gebonden, loyaal aan hun bestuur en neutraal naar de klant. De hiërarchie van de bureaucratie wordt eveneens gezien als de beste methode om overheidsbeleid efficiënt uit te voeren. Schaalvergroting, standaardisatie en informatisering passen daarom goed in het beleidsuitvoeringsdenken. De ideeën van het beleidsuitvoeringsdenken zijn in de praktijk van de dienstverlening terug te vinden in het gebruik van het (bestuurs)recht als instrument om beleid voor iedereen zo gelijk mogelijk uit te voeren. Dienstverlening wordt daarbij dan ook ingezet als middel om het gedrag van burgers te sturen. De constructie van het medebewind kan worden gezien als een uitingvorm van het beleidsuitvoeringsdenken om de ideeën over gelijkheid en regelgebondenheid ook bij decentrale overheden te kunnen beheersen. Er bestaat een voorkeur voor grote uitvoeringsorganisaties die als technocratische fabrieken zo efficiënt mogelijk klantvragen afhandelen.

In de kritieken op het beleidsuitvoeringsdenken valt vooral op dat negatieve effecten elkaar kunnen versterken: het streven naar gelijkheid werkt het opstellen van meer regels in de hand. Het volume aan regels en de benodigde controlemechanismen om ze te handhaven maken het systeem rigide en steeds minder efficiënt. Er ontstaat daardoor tevens steeds minder ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Burgers worden mede daardoor gestimuleerd om zich steeds minder verantwoordelijk te gedragen, waardoor de overheidsdienstverleners weer terug moeten vallen op meer regels en controlemechanismen om de dienstverlening beheersbaar te houden.

Ter bevordering van de vergelijkbaarheid van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken met het paradigma van het klantdenken worden de belangrijkste kenmerken in de tabel 3.1 op pagina 142 samengevat.

De hier geschetste poging om de waarden achter het beleidsuitvoeringsdenken te duiden is tot op zekere hoogte ingegeven om contrast te bieden aan het relatief nieuwe paradigma van het klantdenken. Alhoewel de nodige zorgvuldigheid is besteed aan het zo neutraal mogelijk beschrijven van de opvattingen, waarden en praktijken bestaat het gevaar dat de indruk wordt gewekt, dat de waarden en opvattingen van het beleidsuitvoeringsdenken bij voorbaat al als achterhaald overkomen of op zijn minst twijfelachtig zijn. Deze indruk kan ontstaan bij de relatief lange lijst met kritieken op het beleidsuitvoeringsdenken. Zo is de beschrijving echter niet bedoeld. Omdat het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken de afgelopen decennia het dominante paradigma is geweest, zijn wij er allemaal mee opgegroeid. We beseffen daarom vaak nauwelijks hoe diepgeworteld een aantal van deze opvattingen en waarden onze eigen kijk op de overheid bepaalt. De tijd heeft wetenschappers en practioners ook meer ervaringsmateriaal gegeven om hun kritieken op te baseren.

Paradigma aspect	Kenmerk
Opvattingen over de werkelijkheid ('beliefs')	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dienstverlening is toepassen van beleidsregels</li> <li>– dienstverlening heeft een dominant juridisch karakter</li> <li>– dienstverlening is technisch instrumenteel proces</li> <li>– representatieve democratie is beter in staat verlicht belang van burger in te schatten dan burgers zelf</li> </ul>
Doelen en be- weegredenen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dienstverlening is middel tot realiseren van collectief gedragen beleidsdoelen</li> <li>– burger vindt zorgvuldige en correcte regeltoepassing belangrijk</li> </ul>
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ambtenaar is neutraal naar klant en loyaal aan bestuur/beleid</li> <li>– discretionaire bevoegdheid beperken</li> <li>– regulering als middel voor nastreven gelijkheid</li> <li>– informatisering bevordert gelijkheid en efficiency</li> <li>– centralisatie en concentratie van belang voor gelijkheid en effici- ency</li> <li>– samenwerken vooral in belang van beleidseffectiviteit en effici- ency</li> </ul>
Effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zorgvuldige regeltoepassing bevordert legitimiteit van de over- heid</li> <li>– regels volgen leidt tot maximale efficiency en beleidseffectiviteit</li> </ul>
Waarden ('values')	<ul style="list-style-type: none"> <li>kernwaarden – gelijkheid, regelgebondenheid en efficiency zijn kernwaarden</li> <li>Mensbeeld – klant is subject van regeltoepassing</li> <li>– de calculerende burger</li> <li>Rol overheid – neutraal instrument van het democratisch gekozen bestuur</li> <li>– uitvoerder van beleid</li> <li>Relatie burger- overheid – rechtssubject versus regeltoepasser</li> </ul>
Praktijken (‘exemplars’)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– recht als instrument voor realiseren beleidsdoelen</li> <li>– grote uitvoeringsorganisaties</li> <li>– medebewind als compromis</li> <li>– dienstverlening als instrument voor gedragsbeïnvloeding</li> <li>– Inzet van ICT om kernwaarden te borgen</li> <li>– Opleiding en training om willekeur te voorkomen</li> </ul>
Kritieken	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ontkent vermogen van burgers om eigen belang in te schatten</li> <li>– gelijkheidsstreven is onrealistisch</li> <li>– leidt tot cumulatieve van regelgeving</li> <li>– leidt tot standaardisatie en rigiditeit</li> <li>– ontkent belang van discretionaire bevoegdheid</li> <li>– leidt tot risicomijdend gedrag</li> <li>– leidt tot veronachtzaming maatschappelijke taak</li> <li>– leidt tot inefficiency i.p.v. efficiency</li> <li>– doet de burger vervreemden van de overheid</li> <li>– negatieve effecten versterken elkaar in neerwaartse spiraal</li> </ul>

*Tabel 3.1 Samenvatting kenmerken van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken*

## 4 Potentiële spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het paradigma van het klantdenken beschreven in termen van opvattingen (beliefs), waarden (values) en praktijken (exemplars). In hoofdstuk 3 is hetzelfde gedaan voor het dominante paradigma dat vooraf ging aan dat van het klantdenken, namelijk het beleidsuitvoeringsdenken. Nu we inzicht hebben in wat beide paradigma's inhouden en wat de essenties zijn van beide opvattingen over de relatie overheid-burger, is het tijd beide paradigma's met elkaar te confronteren. Het onderzoek in dit proefschrift is gebaseerd op de veronderstelling dat het paradigma van het klantdenken en het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken zodanig van elkaar verschillen, dat dit leidt tot spanningen in de overheidsorganisaties die diensten aan burgers verlenen. Deze verwachte spanningen zijn object van onderzoek in het tweede, empirische deel van dit proefschrift. Het begrip 'spanning' wordt hier gedefinieerd als: een toestand binnen een sociaal systeem die tot een uitbarsting dreigt te leiden tussen leden van dat sociale systeem. Een uitbarsting wordt hierbij opgevat als een plotselinge, felle uiting van een conflict<sup>29</sup>. Een sociaal systeem is hier als begrip gekozen om aan te geven dat het om meer gaat dan om een organisatie. Ook partijen in de periferie van de organisatie, die met de organisatie regelmatige interacties hebben, worden tot het sociaal systeem gerekend. Een spanning kan dus ook bestaan tussen de organisatie en haar klanten, of, in het geval van overheden, tussen ambtelijke organisatie en het bestuur. Een spanning is daarmee op te vatten als een toestand van een conflict, vóór het moment dat het conflict zich uit als een zichtbare en tijdelijk onbeheerste (c.q. tijdelijke onvoorspelbare) confrontatie tussen partijen binnen het sociaal systeem. Door het beheersen van de spanning tussen de leden van een sociaal systeem kan worden geprobeerd te voorkomen dat een conflict leidt tot een uitbarsting. Het al dan niet bestaan van een verwachte spanning en de manier waarop een organisatie met potentiële spanningen omgaat, kan iets vertellen over de kracht en het wezen van de beide paradigma's die aan de spanningen ten grondslag liggen.

---

29 Definitie is samengesteld uit de verklaringen van de woorden spanning, gespannen en uitbarsting in het woordenboek Van Dale Hedendaags Nederlands, 3e druk 2005.

In dit hoofdstuk zal een aantal werkhypothesen worden gedefinieerd over de spanningen die ik op basis van de verschillen tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken verwacht terug te vinden in de praktijk van de overheidsdienstverlening. Ik zal deze werkhypothesen opstellen door in paragraaf 4.2 de beide paradigma's met elkaar te confronteren. De elementen van het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken die met elkaar conflicteren zullen in deze paragraaf worden geïsoleerd en om worden gevormd tot te onderzoeken werkhypothesen in het tweede, empirische deel van dit onderzoek.

## **4.2 Het klantdenken versus het beleidsuitvoeringsdenken**

### *4.2.1 Een overzicht van overeenkomsten en verschillen*

In hoofdstuk 2 is het klantdenken beschreven als stelsel van opvattingen, waarden en praktijken. In hoofdstuk 3 is hetzelfde gedaan voor het beleidsuitvoeringsdenken. In deze paragraaf zullen de spanningen tussen beide paradigma's expliciet worden gemaakt door de beide manieren van denken over overheidsdienstverlening aan elkaar te relateren. Hierbij zal voor het klantdenken de vergelijking alleen gemaakt worden voor de opvattingen, waarden en praktijken van het individuele klantdenken. In tegenstelling tot het collectieve klantdenken zullen de elementen van het individuele klantdenken ook centraal staan in het empirische deel van het onderzoek. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste identificerende opvattingen, waarden en praktijken van beide paradigma's per onderwerp naast elkaar weergegeven.

	<b>Klantdenken</b>	<b>Beleidsuitvoeringsdenken</b>
Opvattingen over aard dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"><li>– klant heeft gedwongen relatie met overheid</li><li>– onderscheid tussen inhoud en wijze van levering van de dienst</li><li>– verbeteren dienstverlening is niet ideologisch geladen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– dienstverlening is de toepassing van beleidsregels</li><li>– diensten hebben dominant juridisch karakter</li><li>– dienstverlening is technisch/instrumenteel proces</li><li>– representatieve democratie is beter in staat verlicht belang van burgers te bepalen, dan burgers zelf</li></ul>
Opvattingen over beweegredenen en doelen	<ul style="list-style-type: none"><li>– burger eist reductie van ongemak</li><li>– overheid heeft plicht tot ongemakreductie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– dienstverlening is middel tot realiseren collectief gedragen beleidsdoelen</li><li>– burger vindt zorgvuldige en correcte regeltoepassing belangrijk</li></ul>

	Klantdenken	Beleidsuitvoeringsdenken
Opvattingen over instrumentarium	<ul style="list-style-type: none"> <li>– denken vanuit de klant: betrokken ambtenaar</li> <li>– integratie rond vraagpatronen</li> <li>– deregulering</li> <li>– ruime discretionaire bevoegdheid</li> <li>– generalisten</li> <li>– kanaalkeuzevrijheid</li> <li>– voorkomen i.p.v. genezen</li> <li>– klantmonitor i.v.m. belang mening klant</li> <li>– samenwerking in belang van klant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ambtenaar is neutraal naar klant en loyaal aan bestuur</li> <li>– discretionaire bevoegdheid beperken</li> <li>– regulering als middel voor nastreven gelijkheid</li> <li>– informatisering bevordert gelijkheid en efficiency</li> <li>– centralisatie en concentratie in belang van gelijkheid en efficiency</li> <li>– samenwerken vooral in belang van effectiviteit en efficiency</li> </ul>
Opvattingen over effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– leidt tot meer tevreden klanten</li> <li>– goed voor vertrouwen in de overheid</li> <li>– bevordert normconform gedrag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zorgvuldige regeltoepassing bevordert legitimiteit overheid</li> <li>– regels volgen leidt tot maximale efficiency en beleidseffectiviteit</li> </ul>
Waarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kernwaarde: respect voor het individu</li> <li>– mensbeeld: geëmancipeerde burger</li> <li>– overheid als leverancier</li> <li>– relatie burger-overheid: consument versus leverancier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kernwaarden: gelijkheid, regelgebondenheid en efficiency</li> <li>– mensbeeld: subject van regels, calculerende burger</li> <li>– overheid als neutraal instrument van gekozen bestuur voor uitvoering van beleid</li> <li>– relatie burger-overheid: rechtssubject versus regeltoepasser</li> </ul>
Praktijken	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dienstverleningsintegratie</li> <li>– proactieve dienstverlening</li> <li>– multi channeling</li> <li>– klantrechten</li> <li>– administratieve lastenverlichting</li> <li>– attitudeverandering</li> <li>– verwachtingenmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bestuursrecht als instrument van beleid</li> <li>– belang van rechtsbescherming in bestuursrecht</li> <li>– grote uitvoeringsorganisaties</li> <li>– medebewind als politiek compromis</li> <li>– dienstverlening als instrument voor gedragsbeïnvloeding</li> <li>– ICT om efficiency, gelijkheid en regelgebondenheid na te streven</li> <li>– opleidingen als uniformering</li> </ul>
Kritieken	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wekt irreële verwachtingen</li> <li>– leidt tot ontevreden burgers</li> <li>– combinatie van standaardisatie en verruimde discretionaire bevoegdheid is problematisch</li> <li>– leidt tot minder verantwoordelijke staatsburgers</li> <li>– leidt tot rechtsongelijkheid</li> <li>– slecht voor privacy en andere burgerrechten</li> <li>– voordelen zijn nauwelijks aan te tonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ontkent vermogen van burgers om eigenbelang in te schatten</li> <li>– gelijkheidstreven is onrealistisch</li> <li>– vicieuze cirkel/cumulatie van regelgeving</li> <li>– beperkt mogelijkheid tot 'Einzelfall-gerechtigheid'</li> <li>– ontkent betrokkenheid ambtenaar</li> <li>– leidt tot risicomijdend gedrag</li> <li>– niet voldoende maatschappijgericht</li> <li>– eerder inefficiënt dan efficiënt</li> <li>– leidt tot vervreemding burger van de overheid</li> <li>– veroorzaakt neerwaartse spiraal</li> </ul>

Tabel 4.1 Overzicht kenmerken paradigma's klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken

#### *4.2.2 Overeenkomsten en verschillen nader beschouwd*

Tabel 4.1 laat zien dat er op vele punten verschillen bestaan tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken. Sommige verschillen zijn zodanig klein dat ze naar verwachting naast elkaar kunnen bestaan in één overheidsorganisatie. Andere zijn van dien aard dat ze de potentie hebben om tot conflicten binnen de organisatie te leiden. Het is daarom van belang nader stil te staan bij de overeenkomsten en verschillen tussen beiden.

##### *4.2.2.1 Overeenkomsten en verschillen in opvattingen over het functioneren van de werkelijkheid*

###### *Aard van de overheidsdienstverlening en achterliggende doelen en beweegredenen*

Alhoewel er bij klantdenkers een tendens bestaat om iedere overheidsdienst zo goed mogelijk te vormen naar de behoeften van de individuele klant, gaat men er met de beleidsuitvoeringsdenkers toch vanuit, dat de kern van de dienst – het recht op een bepaalde voorziening of de plicht om aan bepaalde regels te voldoen – niet onderhandelbaar is. Voor de kern van de overheidsdienst blijft de overheid alleen verantwoordelijk. Klantdenkers zien mede daarom de dienstverleningsrelatie in essentie als een onvrijwillige relatie. In hun ogen beleven burgers deze onvrijwillige relatie als een storende factor. Burgers ergeren zich aan het ongemak dat de overheid ze aandoet bij het aangaan en afwikkelen van transacties met de overheid. Deze irritatie ondermijnt het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben. Het onvrijwillige karakter van de relatie legt daarom volgens de klantdenkers een morele plicht op de overheid om zich in te zetten voor een zo groot mogelijke reductie van ongemak voor haar klanten. Men claimt daarom rondom die vaststaande kern met betrekking tot de inhoud van de overheidsdienst een maximale ruimte om alles wat niet essentieel is vastgelegd in de wet, onderwerp te maken van onderhandeling voor zowel de beleidsmakers (dienstverleningsbeleid) en de dienstverleners (discretionaire bevoegdheid) als de klanten (keuzevrijheid). Beleidsuitvoeringsdenkers staan minder stil bij het idee dat de relatie tussen overheid en een gedwongen relatie is. Men redeneert veeleer vanuit de veronderstelling dat de burger begrip heeft voor, zo niet blij is met, het beleid dat men uitvoert. Men benadrukt het collectieve belang dat wordt gediend met de interacties met individuele burgers. Dit collectieve belang is gediend bij een zo onpartijdig mogelijke toepassing van het beleid op een manier die zo min mogelijk kosten voor de samenleving oplevert. Om die onpartijdigheid kracht bij te zetten, hecht men veel waarde aan juridische procedures en rechtsbescherming. Men vermijdt daarom liever ongelijkheid bevorderende en publieke middelen kostende differentiatie in de dienstverlening.



De manier waarop over de prijsstelling van overheidsdiensten wordt nagedacht is een interessante illustratie van de verschillen<sup>30</sup>. Opvallend is dat de overheden die voorloper zijn in het klantdenken, een lage prijs van de dienstverlening geen hoge prioriteit geven. Zij verhogen soms juist de tarieven om betere dienstenverlening te kunnen geven. Voor zover men prijsdifferentiatie toepast, worden de dienstverleningsvormen waar men extra aandacht en service krijgt meestal duurder; en waar men minder service krijgt, juist goedkoper. Goede dienstverlening mag met andere woorden ook wat kosten. Beleidsuitvoeringsdenkers streven daarentegen ten principale naar zo laag mogelijke en uniforme tarieven voor alle klanten.

Een belangrijk verschil tussen klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken is gelegen in het feit dat in het beleidsuitvoeringsdenken dienstverlening een middel is om het gedrag van individuele burgers te sturen. Veel interacties met individuele burgers worden geïnitieerd om hun gedrag beter te laten aansluiten op de beleidsdoelen. Dat dit ongemak oplevert voor sommige individuele burgers is logisch en soms zelfs de essentie van de interactie. Een voorbeeld hiervan is het inkomensbriefje of roffe<sup>31</sup> dat uitkeringsgerechtigden bij veel sociale diensten nog maandelijks persoonlijk moeten komen afgeven. Hiermee wil men de doelgroep laten ‘voelen’ dat zij een plicht hebben om zo snel mogelijk weer uit de uitkeringssfeer te raken en om niet meer te teren op collectieve middelen. Een dergelijk briefje zou men immers ook makkelijk per post kunnen laten bezorgen of geheel kunnen afschaffen<sup>32</sup>. Beleidsuitvoeringsdenkers vinden het daarom een niet-zinnige discussie om zich in te spannen om het ongemak dat men burgers als klanten aandoet, juist te beperken. Het zou het effect van veel beleidsinstrumenten juist ontkrachten.

Samengevat kan men ten aanzien van de aard van de dienstverlening en de achterliggende beweegredenen stellen dat men het eens is met betrekking tot de hardheid van de inhoud van de dienst. De meningen lopen echter sterk uiteen over de wijze van levering en prijsstelling van de dienst. De verschillen in de aard van de dienstverlening zijn terug te brengen tot twee kernverschillen tussen beide paradigma's. Ten eerste heeft men andere visies op de mate waarin men ongelijkheid in de wij-

---

30 Gemeenten zouden bijvoorbeeld burgers die meer betalen meer service kunnen geven bij het aanvragen van een reisdocument. Dit kan bijvoorbeeld door de afwikkeling te versnellen of het reisdocument thuis te bezorgen. Door de extra inkomsten kunnen de extra kosten hiervoor gedekt worden en hoeven de andere klanten niet te lijden onder de extra service aan degenen die meer willen betalen. De gemeente zou in een dergelijk geval de dienstverlening aan één groep kunnen verbeteren zonder concessies hoeven te doen in de dienstverlening aan andere groepen. Onder het klantdenken is dit een aanvaardbare en zelfs aan te moedigen praktijk, terwijl dit onder het beleidsuitvoeringsdenken niet bespreekbaar zou zijn.

31 Rofje staat voor Rechtmatigheidsonderzoeksformulier.

32 De gemeente Hoogeveen is een voorbeeld van een gemeente die het roffe heeft afgeschaft. Alleen als er wijzigingen in de situatie van de cliënt optreden hoeft men dit pas bij de gemeente te melden.

ze van dienstverlening en prijsstelling acceptabel vindt. Klantdenkers claimen de maximale ruimte die de wet biedt om diensten toe te snijden op individuele behoeften. Beleidsuitvoeringsdenkers proberen, teruggrijpend op waarden als gelijkheid en efficiency, de uniformerende en standaardiserende werking van regels op te rekken tot ver buiten de grenzen die de wet als harde kern probeert te beschermen. Zij proberen met andere woorden met extra regels de discretionaire ruimte die de wet biedt nog verder te beperken. Klantdenkers wijzen het gelijkheidstreven overigens niet af. Zij vinden echter dat het belang van het individu soms mag prevaleren boven het gelijkheidsideaal. Men durft meer ongelijkheid te tolereren dan beleidsuitvoeringsdenkers. Klantdenkers zijn wat dat betreft meer pragmatisch ingesteld, versus een meer principiële instelling van de beleidsuitvoeringsdenkers. Het verschil tussen beide paradigma's is daarbij aan te duiden als een verschil in – wat ik vanaf hier zal noemen – de mate van 'ongelijkheidstolerantie'.

Ten tweede zijn de verschillen terug te leiden tot wat men kan noemen de loyaliteitsvraag. Klantdenkers voelen zich betrokken bij de individuele klant. Zij proberen zijn ongemak te reduceren als gevolg van de gedwongen relatie. De loyaliteit van de beleidsuitvoeringsdenkers ligt bij het beleid c.q. het collectieve belang dat zij moeten behartigen.

### *Instrumenten*

De instrumenten waaraan men binnen het paradigma van het klantdenken waarde hecht, zijn te typeren als middelen om optimaal gebruik te maken van de onderhandelingsruimte die rondom de kern van de overheidsdienst bestaat, om daarmee het ongemak voor de klant te beperken en beter tegemoet te komen aan zijn behoeften (i.c. de ruimte om te differentiëren in de wijze van levering van de dienst). De instrumenten van het beleidsuitvoeringsdenken kenmerken zich door hun bijdrage aan de doelstellingen van gelijkheid en efficiency. Vaak vallen beiden te combineren. Soms staan ze haaks op elkaar en is er sprake van een potentiële bron van conflicten. Hieronder worden de kenmerkende instrumenten van ieder paradigma besproken vanuit de vraag of er sprake is van een potentiële tegenstelling of slechts een accentverschil.

Deregulering en verruiming van de discretionaire bevoegdheid zijn als instrumenten een karakteristiek uitvloeisel van het klantdenken. Beide kunnen voorkómen dat de burger in een gedwongen dienstverleningsrelatie tot de overheid komt. En als de gedwongen relatie niet te voorkomen is, kan deregulering in ieder geval bijdragen tot een reductie van ongemak voor de klant. Deregulering kan daarnaast op zichzelf de discretionaire bevoegdheid voor de dienstverlener verruimen, zodat deze beter kan inspelen op de behoeften van de klant. Beleidsuitvoeringsdenkers tenderen juist naar verdere regulering en standaardisatie van werkprocessen en werkwijzen. Regels vervullen een essentiële rol in het waarborgen van de neutrali-

teit van de uitvoering en in het beteugelen van willekeur door uitvoerders. Rondom het vraagstuk van deregulering en discretionaire bevoegdheid kan men daarom stellen dat er sprake is van een potentieel conflicterend verschil dat vooral is terug te leiden tot een verschil in de mate waarin men ongelijkheid wenst te tolereren.

De inzet van ICT als instrument speelt in beide paradigma's een belangrijke rol. Men heeft in beide paradigma's grote verwachtingen van de potentie van ICT. De verschillen zitten vooral in de benadering van ICT als instrument. Eerder al is aangegeven dat de mainframe-ICT de techniek van het beleidsuitvoeringsdenken is, terwijl het internet de techniek van het klantdenken representeert. Dit onderscheid is ook typerend voor de benadering van ICT door beide paradigma's in het algemeen. Is voor klantdenkers ICT een middel om het ongemak dat de overheid de burger aandoet te beperken, voor beleidsuitvoeringdenkers is het een middel om overheden efficiënter te kunnen laten werken. Waar klantdenkers ICT zien als een instrument om recht te doen aan de verschillen tussen individuen en hun behoeften, waarderen beleidsuitvoeringdenkers juist de willekeur beperkende en uniformerende kwaliteiten van ICT. Deze verschillende benaderingswijzen zijn met behulp van ICT op zich goed te combineren. Potentieel conflicterend wordt het pas als investeringsbeslissingen in ICT dienen te worden onderbouwd. Gegeven de voordelen die het biedt aan de klant is een investering in ICT al snel gerechtvaardigd voor aanhangers van het klantdenken. Beleidsuitvoeringdenkers zullen zich bij een kosten-batenafweging vooral laten leiden door de mate waarin een ICT-investering bijdraagt aan verbetering van de efficiency en/of de realisatie van beleidsdoelen.

In principe wordt proactieve dienstverlening als instrument binnen beide paradigma's aangehangen. Het verschil zit hem met name in de beweegredenen erachter. Klantdenkers zien proactieve dienstverlening als een ultieme manier om invulling te geven aan het ideaal van ongemakreductie. Beleidsuitvoeringdenkers omarmen proactieve dienstverlening vanwege de bijdrage die het levert aan het realiseren van beleidsdoelen zoals doelgroepbereik, fraudebestrijding en het afdwingen van normconform gedrag. Daarnaast maakt proactieve dienstverlening efficiënter werken mogelijk. Men hoeft minder rekening te houden met fouten die kunnen ontstaan door de interactie met burgers.

Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte ook voor ketensamenwerking als instrument. Binnen het paradigma van het klantdenken is ketensamenwerking de moeite waard omdat het een bijdrage kan leveren aan integratie van dienstverlening en daarmee aan reductie van het ongemak. Voor beleidsuitvoeringdenkers is ketensamenwerking vooral een middel om beleid effectiever en efficiënter uit te voeren. Wordt aan die voorwaarden niet voldaan, dan vindt men binnen het beleidsuitvoeringsden-

ken samenwerking ofwel het delen van autonomie met derden vooral verspilling van publieke middelen.

Om dezelfde reden worden concurrentie in de dienstverlening en het vergroten van de kanaalkeuzevrijheid voor klanten door beleidsuitvoeringsdenkers afgewezen. Concurrentie wordt als een verspilling van publieke middelen gezien. Het leidt ofwel tot overcapaciteit ofwel, in geval van ondercapaciteit, tot tariefverhoging voor de klant. Daarnaast vreest men verschraving van de dienstverlening en verschillen in kwaliteit van de dienstverlening.

Klantdenkers zien concurrentie en kanaalkeuzevrijheid juist als instrumenten die respect voor het individu uitstralen. Het stelt de burger beter in staat om naar eigen inzicht te kiezen voor wat hij belangrijk vindt. Concurrentie kan overheidsorganisaties daarnaast een goede prikkel geven om extra hun best te doen voor de burger als klant.

De verschillen in opvattingen over concurrentie en samenwerking als instrumenten zijn in essentie terug te brengen tot een verschil in de mate waarin men hecht aan de eigen wettelijk verankerde monopoliepositie. Beleidsuitvoeringsdenkers zien dit wettelijk monopolie als een rationeel middel om gelijkheid tussen subjecten van beleid te kunnen nastreven en efficiënt te kunnen omspringen met publieke middelen. Klantdenkers vinden dat het wettelijk monopolie juist een belemmering vormt om burgers klantvriendelijk te benaderen en om de samenwerking te zoeken in het belang van de klant.

Klantmonitoring heeft een belangrijke rol in het paradigma van het klantdenken. De mening van de klant vormt de basis voor de beoordeling van het functioneren van de eigen organisatie. Het geeft tevens invulling aan het idee dat de klanten het beste weten wat goed voor hen is. In het beleidsuitvoeringsdenken voelt men zich gebonden aan de uitkomsten van beleidsontwikkelingsprocessen. De directe mening van klanten en daarmee de klantmonitoring krijgt daarmee een andere status. Waar het bij het klantdenken een belangrijke input en graadmeter is voor het eigen functioneren, is het in het beleidsuitvoeringsdenken één van de vele bronnen die beleidsmakers zouden kunnen gebruiken om beleid te ontwikkelen. Pas als dat beleid vervolgens door de representatieve – indirecte – democratie wordt vastgesteld, heeft klantmonitoring invloed op het eigen functioneren. Beleidsuitvoeringsdenkers gaan er daarbij vanuit dat beleidsmakers en de gekozen besluitvormers beter weten wat het verlicht belang is van de individuele klant, dan de klant zelf.

### *Toegerekende effecten*

Beide paradigma's benadrukken andere verwachtingen ten aanzien van de effecten van overheidsdienstverlening. Aanhangers van het klantdenken verwachten dat het reduceren van het ongemak dat de overheid burgers aandoet, een positieve uit-

werking heeft op de tevredenheid van burgers, het vertrouwen dat zij hebben in de overheid en de mate waarin zij zich aan door de overheid opgelegde normen zullen houden.

Aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken hebben niet zulke hoge verwachtingen van dienstverleningsverbeteringen. Zij ontkennen deze effecten niet zo zeer. Ze hebben echter niet zodanig veel vertrouwen in het daadwerkelijk optreden van deze effecten, dat dit een rechtvaardiging is voor de benodigde inspanningen van de overheid en voor de concessies die moeten worden gedaan aan het efficiency- en het gelijkheidsstreven. Daarentegen zijn beleidsuitvoeringdenkers eerder bereid te investeren in effecten die zij voorzien met betrekking tot de rol die het zorgvuldig volgen en uitvoeren van regels heeft op de legitimiteit van de overheid en de efficiency van het overheidsapparaat.

Het verschil in verwachtingen ten aanzien van de effecten van dienstverleningsverbetering vertaalt zich daardoor met name in een verschil in de perceptie van het rendement van de maatregelen die het klantgemak bevorderen.

#### *4.2.2.2 Overeenkomsten en verschillen in aangehangen waarden*

De kernwaarde bij het klantdenken is aangeduid als respect voor het individu. De burger wordt in beginsel beschouwd als een volwassen en verantwoordelijk individu, dat zelf weet wat goed voor hem is en rekening houdt met zijn omgeving. De belangrijkste waarden voor aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken zijn getypeerd als gelijkheid, legaliteit en efficiency. De burger wordt beschouwd als een object waarop men regels dient toe te passen. Betrokkenheid bij de burger als individu door hem bijvoorbeeld minder te beschouwen als object en meer als uniek individu wordt liever zoveel mogelijk vermeden. Dit kan immers ambtenaren en bestuurders compromitteren, de rechtsgelijkheid in gevaar brengen en daarmee de legitimiteit van de overheid als instituut ondermijnen.

Kijkt men dieper, dan kan men stellen dat achter de waarden van gelijkheid en legaliteit in het beleidsuitvoeringsdenken een groot vertrouwen schuilt in het vermogen van de overheid om te bepalen wat goed is voor de samenleving en dit in beleidsregels te vervatten. Impliciet benadrukken de aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken het belang van de samenleving als geheel dan ook boven het belang van de individuele burger. De burger als onderdeel van een collectief gaat boven de burger als zelfstandige verzameling van wensen en behoeften. Men gaat er vanuit dat het belang van de samenleving als collectief regelmatig botst met het individuele belang. Beleidsuitvoeringdenkers vinden het dan ook in de lijn van de verwachtingen liggen, dat een individuele klant zich weinig aantrekt van het collectieve belang. Regels en procedures in het beleidsuitvoeringsdenken zijn daarom veelal ontworpen op basis van wantrouwen in de burger als klant. De calculerende burger geldt voor beleidsuitvoeringdenkers als maatstaf voor de gemiddelde klant.

Om zelfs maar de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, wordt veel waarde gehecht aan de eigen objectiviteit en wordt teruggegrepen op het belang van waarden als gelijkheid en legaliteit. Dit vertaalt zich onder andere in een verschil in de benadering van de burger als mens tussen beide paradigma's. Waar het klantdenken uitgaat van een positief mensbeeld en vertrouwt op de eigen verantwoordelijkheid van de geëmancipeerde burger, neemt het beleidsuitvoeringsdenken een negatief mensbeeld als uitgangspunt in de vorm van de calculerende burger, die alleen een korte termijn eigenbelang nastreeft. De essentie van het verschil in mensbeeld valt daarom vooral te typeren als een verschil in vertrouwen in de burger.

Dit verschil in benadering van de burger is ook terug te vinden in de definiëring van de rol van de overheid. In het klantdenken is de overheid een leverancier van overheidsdiensten die de burger niet lastig valt als het niet nodig is en die hem faciliteert daar waar behoefte bestaat. In het beleidsuitvoeringsdenken is de overheid een instituut om maatschappelijke problemen op te lossen en maatschappelijke belangen te behartigen. De ambtelijke organisatie is een zo neutraal en objectief mogelijk instrument in handen van het democratisch gekozen politiek bestuur. Dit instrument past beleid toe 'sine ira et studio' op individuele burgers als rechtssubjecten. Waar het klantdenken de overheid ziet als een producent van goederen en diensten waar een behoefte aan is, legt het beleidsuitvoeringsdenken de nadruk op de overheid als instituut dat door het maken en uitvoeren van beleid, maatschappelijke problemen oplost en belangen beschermt. Dit verschil is in essentie terug te leiden tot de loyaliteitsvraag. Waar voor klantdenkers het vertrekpunt voor de overheid de behoefte van het individu is, zijn beleidsuitvoeringdenkers doordrongen van de overtuiging dat men het collectief belang dient door het strikt volgen van regels bij de uitvoering van beleid.

#### *4.2.2.3 Overeenkomsten en verschillen in de praktijken van beide paradigma's*

In de praktijk van het klantdenken is een tendens zichtbaar naar kleinschaligheid en samenwerking. Door praktijken als multichanneling, dienstverleningsintegratie, uitbreiding van de klantrechten en attitudeverandering probeert men invulling te geven aan het streven naar maatwerk voor iedere individuele klant, ongeacht tot welk loket hij zich wendt. De organisatie van de dienstverlening achter het loket moet zich zo veel mogelijk schikken naar de logica van de klant. In de praktijk van het beleidsuitvoeringsdenken is juist een tendens naar opschaling zichtbaar. Schaalvergroting maakt de beleidsuitvoering efficiënt en bevordert de gelijkheid. Samenwerking is alleen interessant als de voordelen op kostengebied of in de beleidseffectiviteit evident zijn. De verschillen in de praktijk zijn terug te leiden tot verschillen in ongelijkheidstolerantie en vooral monopoliegehechtheid. Beleidsuitvoeringdenkers koesteren het wettelijk toegewezen monopolie als belangrijk mid-

del om efficiënt te kunnen werken en gelijkheid voor alle klanten te kunnen garanderen. Klantdenkers zien het monopolie eerder als een belemmering, die het moeilijk maakt om dienstverlening in te richten volgens de logica van de klant.

#### 4.2.2.4 *Overeenkomsten en verschillen in kritieken op beide paradigma's*

De kritieken op ieder paradigma zijn in te delen in twee groepen. De kritieken in de eerste groep kenmerken zich tot op zekere hoogte als het spiegelbeeld van de sterke punten van het andere paradigma. Zo zijn de kritieken op het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken die stellen dat het beleidsuitvoeringsdenken het vermogen van de burger om zelf te beslissen miskent en dat het zelfs leidt tot calculerende burgers, kritieken waar het klantdenken juist een alternatief voor probeert te bieden. Hetzelfde geldt voor de beperking van de Einzelfallgerechtigdheid, de ontkenning van de betrokkenheid van de ambtenaar en de vicieuze cirkel die leidt tot steeds meer regelgeving. Klantdenkers propageren deregulering, die ertoe moet leiden dat klanten minder last van de overheid hebben, en meer keuzevrijheid. Daarnaast kan deregulering de discretionaire bevoegdheid van de dienstverleners verruimen zodat zij beter kunnen inspelen op de individuele behoeften van klanten.

Het beleidsuitvoeringsdenken biedt op zijn beurt weer een alternatief voor kritieken op het klantdenken, zoals de kans op (rechts)ongelijkheid en de bedreiging voor de privacy en de rechtsbescherming. Omdat men in het beleidsuitvoeringsdenken hecht aan de autonomie van de afzonderlijke overheden en men procedures koestert, is een individu qua privacy- en rechtsbescherming bijvoorbeeld beter af onder het beleidsuitvoeringsdenken.

De essentiële verschillen die uit deze groep kritieken kunnen worden afgeleid zijn daarom min of meer dezelfde als de verschillen die kunnen worden afgeleid uit de overige kenmerken, te weten: de mate van ongelijkheidstolerantie, de loyaliteitsvraag, de mate van monopoliegehechtheid en het vertrouwen dat men durft te stellen in burgers.

In de tweede groep kunnen de kritieken worden geplaatst die min of meer voor beide gelden. De kritiek op het klantdenken, die stelt dat de burger te veel verwend wordt en daardoor ontevredener wordt over de overheid is vergelijkbaar met de kritiek dat het beleidsuitvoeringsdenken leidt tot vervreemding van de overheid. Beide kritieken zien een vergroting van de kloof tussen burger en bestuur, al is de aanleiding juist diametraal anders. Bij de één gebeurt het omdat men te veel rekening houdt met de burger als individu. Bij de ander omdat men juist weer te weinig rekening houdt met het individu. Ook de kritiek op de kans op inefficiënties in het beleidsuitvoeringsdenken, kent nauwelijks een alternatief in het klantdenken. Een kritiek op het klantdenken stelt dat de verwachte voordelige effecten van klantdenken in de praktijk maar moeilijk zijn aan te tonen en zeker niet vanzelfsprekend zijn. Dat geldt ook voor mogelijk verwachte efficiencyvoordelen van klantgericht

werken. Er is één uitzondering. Klantdenkers staan meer open voor concurrentie in de dienstverlening. Dit kan volgens de wetten van de markteconomie mogelijk ook een positief effect hebben op de efficiency. Of dergelijke efficiency effecten daadwerkelijk zullen optreden bij de introductie van marktwerking valt overigens te bezien. Voor hetzelfde geld kan het omgekeerde optreden<sup>33</sup>. Voor zover er verschillen zijn af te leiden uit deze tweede groep van kritieken, hebben zij betrekking op de loyaliteitsvraag (te veel of juist te weinig aandacht voor het individu) en de monopoliegehechtheid (wel of geen concurrentie).

#### **4.3 Naar een raamwerk voor het duiden van de potentiële spanningen**

In de vorige paragraaf zijn de overeenkomsten en verschillen tussen beide paradigma's behandeld. Daarbij is naar voren gekomen dat de kenmerken van beide paradigma's niet op alle onderdelen fundamenteel verschillen. Regelmatig stemmen doelen of instrumenten overeen, maar bestaat er vooral een verschil in beweegredenen. Dit is bijvoorbeeld te zien als het gaat om proactieve dienstverlening, samenwerking en de inzet van ICT.

De verschillen die in potentie wel een conflicterend karakter hebben, zijn zoals ook uit de vorige paragraaf blijkt, allemaal terug te leiden tot een beperkt aantal fundamentele verschillen in uitgangspunten achter beide paradigma's. Deze uitgangspunten hebben betrekking op:

1. loyaliteit: de primaire loyaliteit van de organisatie en de afzonderlijke leden van de organisatie aan hetzij het individu als klant, hetzij het beleid als representatie van het collectief belang;
2. vertrouwen in de burger: de mate waarin de overheid vertrouwt op zowel de capaciteiten van de burger om zichzelf te helpen als ook op het verantwoordelijkheidsgevoel van de burger voor het algemeen belang;
3. ongelijkheidtolerantie: de mate waarin de overheidsorganisatie ongelijkheid wenst toe te staan in de bediening van klanten;
4. monopoliegehechtheid: het belang dat men hecht aan het wettelijk verankerde monopolie en de effecten die dat heeft op het nastreven van zowel samenwerking als concurrentie in het belang van de klant;
5. percepties over het nut van klantgemak: mate waarin men gelooft in de claim van het klantdenken dat het reduceren van ongemak voor de klant bijdraagt aan efficiency- en beleidsdoelen.

Deze vijf vraagstukken, die vrijwel alle verschillen tussen beide paradigma's afdekken, worden in de volgende paragrafen behandeld. Deze behandeling bestaat per

---

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld ook Hoogwout, M. (2002). Goedkoper paspoort bij concurrentie is illusie. Binnenlands Bestuur. 23e jaargang, 27 september 2002: p.23.



vraagstuk steeds uit drie delen. Ten eerste zullen het vraagstuk en de potentiële tegenstelling die het raakt, worden beschreven. Daarna wordt een link gelegd naar de theoretische wortels van het vraagstuk. De vijf genoemde vraagstukken staan niet op zichzelf en kennen vaak een langere traditie. Er wordt telkens afgesloten met een voorzet voor de operationalisering van de in de vraagstukken verwoorde verschillen, zodat zij in het empirische deel van het onderzoek kunnen worden bestudeerd in een aantal praktijkcasussen bij gemeenten.

#### 4.3.1 *Loyaliteit*

Veel van de verschillen die voortkomen uit de beschrijving van beide paradigma's zijn terug te leiden tot de vraag waar de primaire loyaliteit van de organisatie en van de actoren binnen de organisatie ligt. Dit begint al bij de verschillen in beweegredenen en doelen. Het verschil in loyaliteit van de ambtenaren tussen het belang van de beleidsdoelen van de organisatie en de individuele klant leidt potentieel tot spanningen bij zowel uitvoerende ambtenaren als beleidsmakers. Omdat dienstverlening in de ogen van de aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken vooral een middel is om democratisch tot stand gekomen overheidsbeleid te realiseren, ligt hun loyaliteit vooral bij de beleidsdoelstellingen en de partijen die deze doelstellingen vaststellen. Zij meten hun succes af aan de mate waarin zij hebben kunnen bijdragen aan het realiseren van het beleid. Bij de aanhangers van het klantdenken ligt de loyaliteit meer bij de individuele klant. In hun optiek kiezen dienstverleners in overheidsorganisaties vaak voor een dienstverlenende functie bij de overheid uit een ideaal, een oprechte behoefte, om individuele personen te helpen. Zij voelen zich betrokken bij de problematiek van de klant.

Het loyaliteitsvraagstuk is niet typisch voor de introductie van het klantdenken bij de overheid. In feite is het in de kern één van de klassieke vraagstukken van de bestuurskunde. De grondleggers van de bestuurskunde, zoals Woodrow Wilson en Max Weber en vele auteurs na hen, hebben al veel aandacht besteed aan de vraag hoe de loyaliteit van de ambtelijke organisatie ten opzichte van het politiek bestuur kan worden gewaarborgd. Door de opkomst van het klantdenken is aan deze discussie vooral een accentverschuiving zichtbaar. In het verleden richtte de discussie over de loyaliteitsvraag zich vooral op het verschil tussen de belangen van de politiek gekozen bestuurders en de eigenbelangen van de overheidsmedewerkers. Vooral Lipsky heeft begin jaren tachtig deze problematiek opnieuw op de agenda gezet door te beschrijven wat street-level bureaucrats drijft (Lipsky, 1980). Een andere bekende bijdrage aan deze discussie is onder andere gegeven door Julian Le Grand in zijn boek 'Motivation, Agency and Public Policy'. Hij onderscheidt 'knights', ridders, die zich onbaatzuchtig inzetten voor de publieke zaak en 'knaves' (schurken) die alleen in hun eigenbelang zijn geïnteresseerd (Le Grand, 2003,

p. 38). Met het klantdenken is naast het belang van het politiek bestuur en het belang van de ambtenaar zelf het belang van de individuele klanten van de overheid in deze loyaliteitsdiscussie geïntroduceerd. Sommige auteurs zien zelfs een zelfstandige verantwoordelijkheid voor overheidsorganisaties om naast de belangen van hun politieke opdrachtgevers ook concrete maatschappelijke belangen te dienen (Rademakers & De Wit, 2001). Het loyaliteitsvraagstuk kent met andere woorden een lange traditie.

Aanhangers van het klantdenken meten hun succes af aan de mate waarin zij de individuele klant tevreden hebben kunnen stellen. De waardering door afzonderlijke klanten speelt daarom een belangrijke rol bij de motivatie achter de eigen inspanningen. Het omgaan met de combinatie van loyaliteiten aan het belang van de beleidsdoelen van de organisatie en aan de individuele klant, kan onder andere leiden tot rolconflicten bij uitvoerende ambtenaren<sup>34</sup>.

Het verschil in loyaliteit heeft direct invloed op de betrokkenheid van dienstverleners bij de problematiek van hun klanten. Een uitingsvorm van die betrokkenheid is ook de mate waarin de overheidsorganisatie de klant extra rechten wenst toe te kennen, bijvoorbeeld in de vorm van dienstverleningshandvesten. De organisatie erkent hiermee formeel bij voorbaat en tot een bepaald niveau de belangen die klant heeft bij de overheidsdienstverlening.

Het loyaliteitsconflict manifesteert zich naar verwachting ook in de interpretatie van de status van de uitvoerende ambtenaren. In het klantdenken hebben ambtenaren met klantcontacten een hogere status dan in het beleidsuitvoeringsdenken. Zij moeten als generalisten een zo breed en diep mogelijk kennisniveau hebben over zoveel mogelijk diensten van de overheidsorganisatie. Dit kennisniveau moeten zij combineren met vaardigheden en attitudes die de klanten het gevoel geven dat ze naar tevredenheid worden geholpen. In het beleidsuitvoeringsdenken hebben specialisten en beleidsambtenaren traditioneel meer aanzien. Zij worden gewaardeerd om hun vakkennis en niet zozeer om hun vaardigheden om klanten tevreden te stellen.

---

34 Dit rolconflict was ook al geconstateerd door Lipsky in 1980. Lipsky concludeert echter dat het rolconflict er toe leidt dat street-level bureaucrats noch loyaal zijn aan de belangen van de cliënt, noch doen wat het beleid voorschrijft. *'Clients are not a primary reference group for streetlevel bureaucrats. They do not count among the groups that primarily define street-level bureaucrats' roles* (Lipsky, 1980). Ook Knegt komt tot een vergelijkbare conclusie: *'De cliënten vormen geen referentiekader omdat ze 'nonvoluntary' zijn. De organisatiedoelen worden verwaarloosd omdat ze vaak vaag of tweeslachtig zijn, mede daarom moeilijk te meten zijn en gegeven de continue schaarste aan hulpbronnen als irreëel worden ervaren'* (Knegt, 1986).

Samenvattend kan het verschil in loyaliteit van de betrokkenen worden geoperationaliseerd in:

- de wijze waarop dienstverleners met individuele cases omgaan;
- de mate waarin waardering van de klant als belangrijk wordt beschouwd, o.a. af te leiden uit de wijze waarop met klantmonitoring wordt omgegaan;
- de mate waarin men extra klantrechten wenst toe te kennen aan de klanten;
- de status die dienstverlenende medewerkers binnen de organisatie genieten.

#### 4.3.2 *Vertrouwen in de burger*

Uit een vergelijking van de waarden en mensbeelden achter beide paradigma's komt naar voren, dat er een diametraal verschil is tussen het geloof in zelfredzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid van de individuele burger dat de aanhangers van het klantdenken hebben, en het vertrouwen dat aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken hebben in het vermogen van het democratisch gekozen bestuur om het verlicht belang van de burgers het beste te kunnen inschatten. In het klantdenken wordt op individuen gerichte overheidsdienstverlening als een noodzakelijk kwaad gezien. Als het niet nodig is, zou de overheid zich ook niet moeten opdringen aan de burger. Een paternalistische houding van de overheid, waarbij de overheid de dienstverlening gebruikt om bepaalde waarden of gewenst gedrag op te leggen aan burgers, wordt daarbij afgekeurd. De burger wordt in beginsel geëmancipeerd genoeg geacht om zelf te bepalen wat goed voor hem is en wat niet. De maatregelen die de overheid moet nemen om met de uitzonderingsgevallen op dit beginsel om te gaan, mogen geen maat zijn voor de overgrote meerderheid van klanten die wel verantwoordelijk en geëmancipeerd genoeg zijn.

Het gedragssturende element van overheidsdienstverlening wordt in het beleidsuitvoeringsdenken juist als een essentieel kenmerk gezien. Dienstverlening is immers een middel om een beleidsdoel te bereiken. De gedragssturing in overheidsdienstverlening wordt daarom juist gekoesterd.

Het verschil ten aanzien van mensbeeld en rol van de overheid kan in zijn kern worden getypeerd als een verschil in vertrouwen in de capaciteiten en verantwoordelijkheid van de burger als klant van de overheid.

#### *Deregulering als uiting van vertrouwen*

Het vertrouwen dat een overheidsinstantie in de burger heeft, kan in eerste instantie worden afgemeten aan de standpunten in de discussie die er over deregulering wordt gevoerd. Is het vertrouwen groot, dan zal men eerder geneigd zijn veel regels en overheidsdiensten te schrappen, is het vertrouwen klein, dan zal eerder de neiging aanwezig zijn tot regelverdichting.

In het kader van dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt naar twee niveaus van deregulering. Ten eerste kan een overheidsdienst zelf ter discussie worden gesteld

en voor opheffing worden voorgedragen. De overheid kan een andere mogelijkheid hebben om een beleidsdoel te bereiken zonder de burger als klant van de overheid te dwingen een dienstverleningsrelatie aan te gaan. Zo heeft de gemeente Almere recentelijk de kapvergunning kunnen afschaffen door vooraf te publiceren welke bomen niet mogen worden gekapt. Alle andere mogen zonder vergunning wel worden gekapt. Ook is het voornemen om met de invoering van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en het Activiteitenbesluit veel (bouw)activiteiten niet meer vergunningplichtig te maken maar onder algemene regels te brengen, een voorbeeld van deregulering in deze categorie. Daarnaast is mogelijk het beleidsdoel achterhaald, waardoor de noodzaak van de overheidsdienst ook vervalt. Meerdere gemeenten hebben zo bijvoorbeeld in het verleden de woonvergunning afgeschaft omdat de afgenomen krapte op de woningmarkt geen aanleiding meer gaf om regulerend op te treden.

Ten tweede kunnen de voorwaarden waaronder de dienst wordt verstrekt worden gedereguleerd. Dit is met name effectief bij de informatieverplichtingen die rondom veel overheidsdiensten worden opgelegd. Informatieverplichtingen worden onder andere gebruikt om de aanvrager te laten aantonen dat hij/zij te vertrouwen is. Denk aan uittreksels van de KvK, het GBA of het Kadaster, die door de invoering van het stelsel van basisregistraties niet meer hoeven te worden of zelfs niet meer mogen worden gevraagd.

### *Inrichting van dienstverleningsprocessen*

Overheidsorganisaties hebben een beperkte vrijheid om hun dienstverleningsprocessen zodanig in te richten, dat meer klantgemak wordt geboden door de klanten het voordeel van de twijfel te bieden. Dit is onder andere terug te vinden in specifieke ontwerpprincipes die als uitgangspunt zijn genomen bij het inrichten van dienstverleningsprocessen. Voorbeeld van in het klantdenken passende ontwerpprincipes zijn: controle achteraf in plaats van vooraf, risico afweging en bewijslastomkering. Enkele voorbeelden kunnen dit duidelijk maken. De gemeente Boekel toetst bouwvergunningaanvragen van architecten die regelmatig vergunningaanvragen indienen, niet meer vooraf. De vergunningen kunnen daardoor zeer snel worden verleend. Alleen achteraf wordt steekproefsgewijs gecontroleerd of het geschenken vertrouwen in de architecten terecht was. Degenen waarbij is gebleken dat zij het vertrouwen niet aankunnen, dienen als straf weer de traditionele procedure te volgen. De gemeente Heerlen heeft in 2000 een prijs gekregen voor zijn loketvergunning<sup>35</sup>. Medewerkers gaven een bepaalde categorie bouwvergunningen direct bij het indienen van de aanvraag mee, na onder andere een risicoafweging van de

---

35 De Chapeauprijs! 2000, bedoeld voor de beste publieksdienstverlener; een initiatief van de toenmalige minister Van Boxtel voor Grote Steden- en Integratiebeleid. De gemeente Heerlen ontving de prijs voor het project 'Klaar terwijl u wacht'.

kans dat tegen de vergunningaanvraag bezwaar zou worden aangetekend door de burens. Deze afweging werd voornamelijk gebaseerd op de moeite die de aanvrager al had gedaan om partijen met potentiële bezwaren, zoals burens, in de plannen te kennen. Op basis van de afweging nam de gemeente het risico over van de aanvrager, dat de vergunning onterecht verleend zou worden en met alle kosten van dien teruggedraaid zou moeten worden. De gemeente Amsterdam heeft de procedure om in het kader van de WVG rollators ter beschikking te stellen aan ouderen, herzien. De rollators worden nu bij voorbaat altijd toegekend. Pas achteraf wordt steekproefsgewijs bekeken of dit ook terecht was. Na een evaluatie van de oorspronkelijke procedure was gebleken dat de procedure zeer lang duurde, veel bureaucratie creëerde en uiteindelijk nauwelijks tot afwijzingen van aanvragen leidde. De Belastingdienst heeft op een gegeven moment drastisch gesneden in de bijlagen die mensen en bedrijven moesten meesturen met hun belastingaangifte. In ruil daarvoor werd de belastingplichtige gevraagd om bewijsstukken voor een bepaalde periode te bewaren, voor het geval dat de Belastingdienst de behoefte voelde om toch te komen controleren. De mate waarin een overheid gebruik maakt van dit soort ontwerpprincipes, kan gebruikt worden als een indicatie van de mate waarin men vertrouwen heeft in de capaciteiten en het verantwoordelijkheidsgevoel van de burgers als hun klanten.

### *Keuzevrijheid*

Een andere belangrijke indicator van het vertrouwen dat een overheidsorganisatie zijn klanten schenkt, is de mate van keuzevrijheid die men wenst te geven. Keuzevrijheid kan gegeven worden door de burger keuze te bieden uit meerdere dienstverleningsaanbieders en/of meerdere dienstverleningskanalen (zie ook paragraaf 4.3.4 over monopoliegehechtheid). Op landelijk niveau is de keuzevrijheid ook ingebracht door de introductie van het persoonsgebonden budget in de AWBZ, de Wmo (per 1-1-2007) en de ZVW (per 1-1-2007), waarmee zorgbehoevenden zelf de regie krijgen over de inkoop van zorgvoorzieningen. Bij individuele overheden zal vooral het bieden van kanaalkeuzevrijheid in de eigen beïnvloedingssfeer liggen. De mate waarin een overheid keuze kan bieden tussen verschillende diensten of dienstenaanbieders vereist veelal een wettelijke basis, waardoor deze mogelijkheid voor de meeste overheden niet onder de directe eigen beleidsautonomie valt.

### *Klantrechten*

Het vertrouwen in de burger komt ook tot uiting in de mate waarin de overheidsorganisatie boven op de bestaande wet- en regelgeving extra klantrechten wenst en durft toe te kennen aan burgers. Het gebruik van bijvoorbeeld dienstverleningshandvesten kan worden gezien als een manier om het respect uit te drukken van de organisatie voor de burger als klant. Tevens wordt er vanuit gegaan dat de burger de extra klantrechten verstandig gebruikt en er niet al te vaak een beroep op zal

doen. Complicerende factor bij het interpreteren van het gebruik van bijvoorbeeld dienstverleningshandvesten als indicator van het vertrouwen in de burger is het feit dat de introductie ervan vaak staat of valt met het vertrouwen dat de overheidsorganisatie in zijn eigen functioneren heeft. De aanleiding om extra rechten toe te kennen kan gevonden worden in het respect voor en het vertrouwen in de individuele klant; de aanleiding om de klantrechten nog niet in te voeren is vaak gelegen in het gebrek aan vertrouwen in de eigen organisatie.

#### *Klantmonitoring en vertrouwen*

De conflicterende percepties in mensbeeld en rol van de overheid zullen naar verwachting ook terug te vinden zijn in het gebruik van klantmonitoringinstrumenten. Klantmonitoring heeft in beide paradigma's een andere betekenis. In het klantdenken is het vooral een middel om de wijze van leveren van de overheidsdiensten aan te passen aan de behoeften van de klant. De focus ligt daarbij op het meten van de grootste irritaties, zodat deze kunnen worden aangepakt. Daarnaast zijn de uitkomsten een legitimatie en een motivatie voor het aanpassen van de dienstverlening aan de wensen van de klant. In het beleidsuitvoeringsdenken dient een klantmonitor hooguit als een extra informatiebron voor het gekozen bestuur, die het effect van beleid meet en op basis waarvan men beleidsdoelen kan (her)formuleren. Afhankelijk van het belang dat het gekozen bestuur aan de informatie uit deze extra informatiebron hecht, zal de monitor worden ervaren als een nuttig hulpmiddel, een kostenpost en/of een ritueel.

Het verschil in vertrouwen in de burger spitst zich in de praktijk toe op een aantal punten:

- de mate waarin naar deregulering wordt gestreefd van zowel de inhoud van de dienstverlening als van de indieningvereisten;
- inrichting van dienstverleningsprocessen;
- de mate waarin de burger als klant keuzevrijheid worden geboden ten aanzien van de inhoud van de dienst;
- de mate waarin burgers extra klantrechten worden toegekend;
- de mate waarin klantmonitoring wordt gebruikt om preferenties van burgers in het beleid in te brengen.

#### *4.3.3 Ongelijkheidstolerantie*

De mate waarin ongelijkheid in de behandeling van klanten als aanvaardbaar wordt beschouwd, raakt een zodanig fundamentele waarde van het beleidsuitvoeringsdenken, dat dit een grote barrière kan opwerpen voor de invoering van belangrijke elementen van het klantdenken. De verschillen zijn terug te vinden in de opvattingen over de aard van de overheidsdienstverlening, in de opvattingen over

de in te zetten instrumenten, in de conceptualisaties van beide paradigma's in de praktijk, en in de kritieken op beide paradigma's.

De verschillen met betrekking tot de aard van de dienstverlening zitten vooral in het volgende: In het idee van de aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken is dienstverlening zoveel mogelijk een technisch-instrumenteel en daarmee een zo onpersoonlijk mogelijk proces is. De klanten moeten zoveel mogelijk gelijk worden benaderd en behandeld. Verschil mag er alleen gemaakt worden op in regels vastgelegde gronden. In het klantdenken wordt onderscheid gemaakt naar inhoud en wijze van leveren van de dienst, waarbij juist in de wijze van leveren van de dienst verschil en ongelijkheid wordt toegestaan, zo niet gestimuleerd.

Waar beide paradigma's dezelfde (neutrale) opvattingen hebben over de inhoud van de dienst, zit het verschil met name in de wijze van leveren. Dit is voor de aanhangers van het klantdenken niet vanzelfsprekend een technisch-instrumenteel en dus onpersoonlijk proces. Zowel de klant als de dienstverlener hebben kenmerken en kwaliteiten die er toe leiden dat het soms wenselijk is verschil te maken in de wijze van leveren van de dienst. In het beleidsuitvoeringsdenken geldt het gelijkheidsbeginsel in principe ook voor de wijze van leveren. Ook daarin moet de dienstverleningsrelatie zo onafhankelijk mogelijk van de kenmerken en kwaliteiten van zowel dienstverlener als de klant worden gedefinieerd. Een verschil in interpretatie van de toepasbaarheid van het gelijkheidsbeginsel op de wijze van levering van de overheidsdienst leidt daarom snel tot discussie over de mate waarin per geval (per klant) gevarieerd mag worden in de samenstelling van het dienstverleningspakket en de leveringswijze.

Met name spanningen die uit de kritieken op beide paradigma's zijn af te leiden, hebben betrekking op het verschil in ongelijkheidstolerantie. Ze zijn terug te leiden tot de mate waarin een overheid zich pragmatisch en resultaatgericht wenst op te stellen in individuele gevallen. Het beleidsuitvoeringsdenken wordt vooral bekritiseerd om zijn formaliteit, zijn paternalisme, zijn interne gerichtheid, zijn inflexibiliteit om om te gaan met 'Einzelfallgerechtigkeit', zijn risicomijdendheid en daardoor uiteindelijk zijn inefficiëntie. Allemaal negatieve eigenschappen die direct terug te leiden zijn op het streven naar gelijkheid (voor de wet) en op het koesteren van de legaliteit van het eigen handelen. Het klantdenken wordt juist bekritiseerd om zijn neiging om in het belang van individuele klanten pragmatisch om te gaan met begrippen als privacy, rechtsbescherming en gelijkheid. De klantgerichtheid zou verwachtingen wekken bij burgers die niet alleen in veel gevallen onrealiseerbaar zijn, maar die ook tot minder verantwoordelijke burgers leiden, indien de overheid de verwachtingen wél kan waarmaken. De spanning is daarmee met name terug te leiden tot het voorstaan van een pragmatische, resultaatgerichte aanpak versus het voorstaan van een regels- en proceduregerichte aanpak.

*Ongelijkheid als een gevolg van de discretionaire bevoegdheid van dienstverleners*

Ook bij een vergelijking van de verschillen van de toe te passen instrumenten voor de levering van overheidsdiensten, zijn de potentieel conflictueuze situaties terug te leiden tot het verschil tussen het individueel maatwerk dat de aanhangers van het klantdenken nastreven en de op het gelijkheidsbeginsel en efficiency teruggrijpende massaproductie van aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken. De klantdenkers hebben graag de ruimte om de vraag achter de vraag van de individuele klant te achterhalen en hun dienstverleningsaanbod daarop af te stemmen. Als het in het belang van de klant is, willen zij hun advisering aan de klant ook uitstrekken naar diensten buiten de autonomie van de eigen overheidsorganisatie. Men wil de klant helpen zoeken naar wat wel kan en zich niet alleen beperken tot de vraag wat niet kan. Zij zien daarom graag minder en ruimere regels, zoals vastgelegd in werkinstructies, procedurebeschrijvingen en andere voorschriften. Hiermee kan zowel direct tegemoet worden gekomen aan het klantbelang als indirect, via de beleidsvrijheid van ambtenaren om de belangen van de klant te passen binnen de gegeven beleidsregels. De beleidsuitvoeringdenkers zien graag meer concrete regels en verdergaande standaardisatie, zodat nog minder willekeur mogelijk is en de uitvoering zich beter leent voor automatisering en andere vormen van efficiencyverbetering. De mate waarin dienstverlenende medewerkers de ruimte krijgen om per geval maatwerk te realiseren, de discretionaire bevoegdheid, kan daarom gezien worden als een indicator van de ongelijkheidtolerantie in de organisatie.

*Ongelijkheid door het toestaan van verschillende dienstverleningskanalen*

Het verschil in ongelijkheidtolerantie is ook terug te zien in het streven naar kanaalkeuzevrijheid, dat als een essentieel instrument in het klantdenken wordt gepropageerd. Vooral als de overheidsorganisatie zijn diensten aanbiedt via kanalen van derden, vergroot kanaalkeuzevrijheid de kans op verschillende combinaties van overheidsdiensten rond vraagpatronen. De verschillen die uit de kanaalkeuzevrijheid voortkomen, zijn daarom in eerste instantie verschillen in samenstelling van het dienstverleningspakket bij individuele gevallen. Door de verschillen in samenstelling kunnen ook verschillen ontstaan in kosten voor de klant. De kosten/tarieven van het dienstverleningsonderdeel van de oorspronkelijke overheidsorganisatie kunnen geïntegreerd worden in het totale maatwerkaanbod van de exploitant van het gebruikte dienstverleningskanaal. Daardoor wordt de vergelijkbaarheid complex en vaak onmogelijk gemaakt en kan gelijkheid in behandeling niet meer goed worden gegarandeerd.

Kanaalkeuzevrijheid botst tot op zekere hoogte met het efficiëncystreven en de daarbij passende schaalvergroting die het beleidsuitvoeringsdenken hoog in het vaandel heeft. Kanaalkeuzevrijheid leidt tot kleinere dienstverleningsvolumes per kanaal, waardoor schaalvoordelen teniet worden gedaan. De Belastingdienst is



misschien nog wel het beste voorbeeld van een overheidsorganisatie die – passend binnen het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken – uit efficiencyoverwegingen de kanaalkeuzevrijheid wil beperken. Zo kan vanaf 2006 de loonbelastingaangifte alleen nog maar digitaal worden ingediend en hebben belastingplichtigen bewust ook geen mogelijkheid meer om per e-mail vragen te stellen.

#### *Ongelijkheid en het tarievenbeleid*

Een concreet punt waar de discussie over ongelijkheidstolerantie direct speelt, is het tarievenbeleid dat een overheid voert. Tariefdifferentiatie is typisch een uiting van het klantdenken. Tariefdifferentiatie kan bijvoorbeeld worden gebruikt om aan kanaalsturing te doen. Het afnemen van diensten via het ene kanaal waarvan men het gebruik wil bevorderen (internet) is goedkoper dan via het andere kanaal, waarvan men het gebruik wil ontmoedigen (balies). Ook kan tariefdifferentiatie worden ingezet om op verzoek extra service te kunnen bieden. Indien een klant bereid is een toeslag te betalen is de overheidsdienstverlener bereid de service extra snel te verstrekken of op een voor de klant meer gunstige locatie te verstrekken. Aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken vermijden liever tariefdifferentiatie omdat men hiermee een ongelijkheidvraagstuk binnenhaalt. Het goedkoper maken van bijvoorbeeld de dienstverlening via internet benadeelt die groepen in de samenleving die niet vaardig genoeg zijn om met de moderne techniek om te gaan. Dit zijn meestal tevens de sociaal zwakkeren zoals ouderen, laag opgeleiden en gehandicapten. Daarnaast is ook niet iedereen even blij met het idee dat het hebben van voldoende geld een voorrangspositie met betrekking tot de toegang tot de overheid kan opleveren ten opzichte van mensen die niet voldoende geld hebben. Rond het invoeren van een tariefdifferentiatiebeleid worden de discussies over ongelijkheidstolerantie daarom concreet zichtbaar.

Het begrip ongelijkheidstolerantie kan op basis van de voorgaande omschrijving als volgt worden geoperationaliseerd:

- De discretionaire ruimte die ambtenaren wordt geboden om zelf invulling te geven aan de dienstverlening aan klanten.
- De mate van kanaalkeuzevrijheid die wordt geboden met nadruk op het gebruik van de dienstverleningskanalen van derden.
- De mate van tariefdifferentiatie.

#### *4.3.4 Monopoliegehechtheid*

Verschillen in het belang dat wordt gehecht aan het overheidsmonopolie bij het leveren van overheidsdiensten hebben hun weerslag op de kanaalkeuzevrijheid die een overheidsorganisatie aan haar klanten biedt en de mate waarin men in de dienstverlening wenst samen te werken. In de conceptualisaties van het beleidsuitvoeringsden-

ken in de praktijk valt op dat het geografische of functionele monopolie van de overheid of een onderdeel van een overheidsorganisatie een centrale plaats inneemt. Het monopolie wordt als een belangrijk middel gezien om zowel gelijkheid als efficiency bij het realiseren van beleidsdoelen na te streven. Het overheidsmonopolie heeft daarom een wettelijke verankering. Vanwege de mogelijkheid die het monopolie biedt om op de grootst mogelijke schaal de dienstverlening te organiseren, draagt het tevens bij aan het bestaan van grote uitvoeringsorganisaties. In het klantdenken wordt minder belang gehecht aan het monopolie als middel om beleidsdoelen na te streven. Het te realiseren resultaat bij de klant staat voorop. De organisatievorm is daaraan volgend. Als loslaten of delen van de wettelijke autonomie daaraan bij kan dragen, dan is dat voor aanhangers van het klantdenken zeker niet onbespreekbaar. De mate van monopoliegehechtheid is zichtbaar in de manier waarop een autonome overheidsorganisatie of onderdelen daarvan omgaan met zowel het toestaan van concurrentie in de dienstverlening als de mate waarin men samenwerking zoekt met partijen buiten de eigen autonomie om dienstverlening te integreren in het belang van de klant.

### *Concurrentie*

Ten aanzien van de manier waarop de overheidsorganisatie omgaat met het toestaan van concurrentie in de dienstverlening, kan gesteld worden dat aanhangers van het klantdenken concurrentie beschouwen als een middel om de keuzevrijheid van burgers te vergroten. Daarnaast gaat er van concurrentie een prikkel uit om in het belang van de klant de dienstverlening aan de burgers te blijven verbeteren. Concurrentie kan op meerdere niveaus plaatsvinden:

- concurrentie tussen dienstverleningskanalen: Een overheid kan er voor kiezen de eigen diensten ook via de dienstverleningskanalen van derden aan te bieden. Zodra dat gebeurt, heeft de klant de keuze om gebruik te maken van de kanalen van de overheid zelf of van de kanalen van deze derde partijen. Als de dienstverlening via de kanalen van de overheidsorganisatie zelf niet aantrekkelijk genoeg is, verliest de overheid klandizie in haar frontoffices, met alle gevolgen van dien voor de kostendekkendheid van deze frontoffices. De behandeling via de backoffices komt op dit niveau nog niet in gevaar, omdat de overheidsorganisatie op dat vlak autonoom blijft. Voorbeeld van een overheid die op dit niveau concurrentie toestaat is de Belastingdienst. Burgers hebben de keus om de dienstverleningskanalen van de Belastingdienst zelf te gebruiken (denk aan de aangiftesoftware / belastingdiskettes of de telefonische helpdesk), of concurrerende alternatieven te gebruiken zoals aangeboden door uitgevers (eigen aangiftesoftware van onder andere Kluwer en Elsevier) en door accountants, belastingadviseurs en vakbonden. Deze vorm van concurrentie tussen de frontoffices betekent expliciet ook een vorm van samenwerking tussen de backoffice van de overheidsorganisatie en de frontoffices van derden die de overheidsdienst ook aanbieden namens de overheidsorganisatie.

- Concurrentie tussen aanbieders van de overheidsdiensten: Op dit niveau is er niet alleen concurrentie tussen kanalen-aanbieders, maar ook tussen de afhandelaren in de backoffice. De wettelijke autonomie wordt dan daadwerkelijk opgeheven. Bij slechte dienstverlening kan een overheid dan zelfs de gehele dienstverleningsstroom zien opdrogen. Er is één plek binnen de Nederlandse overheid waar een dergelijk niveau van concurrentie in dienstverlening bij benadering plaatsvindt, en dat is de concurrentie op het vlak van burgerzakendiensten tussen de stadsdelen in de gemeente Amsterdam. Ongeacht waar men woont in Amsterdam, mag men als burger zelf kiezen bij welk stadsdeelkantoor men het liefst zijn reisdocumenten of uittreksels bestelt en afhaalt (Hoogwout, 2002). De afhandeling gebeurt dan in zijn geheel door het stadsdeel waartoe men zich richt. In hoofdstuk 2 is echter geconstateerd dat de meeste aanhangers van het klantdenken (nog) nauwelijks hardop concurrentie in de overheidsdienstverlening durven te verdedigen<sup>36</sup>. Het wettelijke overheidsmonopolie wordt nu nog vooral gezien als een niet-beïnvloedbaar gegeven. In de wijze waarop overheidsdiensten worden geleverd, zoekt men wel de marges van het wettelijke monopolie.

### *Samenwerking*

Een belangrijke consequentie van het belang dat aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken in de praktijk aan het functionele of geografische monopolie hechten, is de argwaan om met andere overheden of andere partijen buiten de overheid samen te werken in het belang van de dienstverlening aan de klant. Samenwerken betekent immers dat een stuk van de wettelijke autonomie moet worden gedeeld met andere overheden. Gegeven de noodzaak van afstemming en de daaraan verbonden kosten staat samenwerking vaak op gespannen voet met het efficiëncystreven dat in het beleidsuitvoeringsdenken wordt gewaardeerd. Integratie van overheidsdiensten die uit meer dan één wettelijk geautoriseerde autonomie bijeengebracht moeten worden, wordt daarom door aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken vooral als problematisch gezien. Aanhangers van het klantdenken streven er juist naar om diensten van meerdere overheden en andere partijen buiten de overheid te bundelen in het belang van de klant. Dit betekent dat zij samenwerking in de dienstverlening willen bevorderen door onder andere elkaars dienstverleningsaanbod te combineren en aan te bieden. De volgende vormen van samenwerking kunnen worden onderscheiden waarbij concessies worden gedaan aan de eigen wettelijke autonomie in het belang van het klantgemak:

- het (laten) aanbieden van de eigen overheidsdiensten via de kanalen van derden. Denk hierbij aan een gemeente die zijn WMO-diensten aanbiedt via de loketten van particuliere zorgbemiddelaren zoals thuiszorgorganisaties en via indicatieorganen<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Zie paragraaf 2.3.2.1

<sup>37</sup> Een gemeente waar dit gebeurt is de gemeente Venlo.

- het via de eigen kanalen aanbieden van diensten van derden die aansluiten bij de eigen overheidsdienst. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de sociale dienst die niet alleen de kwijtschelding OZB voor een uitkeringsgerechtigde behandelt, maar tevens de intake doet voor de kwijtschelding waterschapslasten namens het waterschap.
- het gezamenlijk met derden exploiteren van een dienstverleningskanaal. Denk hierbij aan de opkomst van de werkpleinen rondom de thema's werk en inkomen, waar Sociale Diensten, CWI's en UWV steeds meer gezamenlijk de intake en begeleiding van werklozen integreren. In deze categorie kunnen ook de samenwerkingsverbanden op het vlak van belastingheffing worden beschouwd en de samenwerkingsverbanden rondom de ontwikkeling en exploitatie van gezamenlijke digitale loketten, zoals onder andere gebeurt in de pilot van het Digitaal Bouwloket en de initiatieven Dimpact en GovUnited.

Uit de beschrijvingen komt naar voren dat concurrentie en samenwerking in het belang van de klant in een overheidscontext parallel optreden. Men moet willen samenwerken om met de samenwerkingspartners te kunnen concurreren op het vlak van de dienstverlening.

De monopoliegehechtheid kan worden geoperationaliseerd in de volgende aandachtspunten:

- De mate waarin de organisatie samenwerkt met andere partijen in het belang van de dienstverleningsverbetering. Dit kan zich onder andere uiten in het aanbieden van elkaars diensten of het verzorgen/overnemen van delen van elkaars dienstverleningsprocessen.
- De mate waarin de organisatie concurrentie in en tussen (aanbieders van) dienstverleningskanalen durft toe te staan.

#### *4.3.5 Percepties over het nut van klantgemak*

Verschillen in opvatting over de effecten van dienstverleningsverbetering leiden tot spanningen bij de toewijzing van middelen aan initiatieven tot verbetering van de dienstverlening. Aanhangers van het beleidsuitvoeringsdenken hechten niet zoveel waarde aan het effect dat betere en gemakkelijkere dienstverlening heeft op de tevredenheid van de burger als klant. Zij hebben zich er bij voorbaat bij neergelegd dat de aard van de overheidsdienstverlening soms leidt tot minder tevreden burgers. Proberen de tevredenheid van de klant door middel van de dienstverlening te verbeteren is daarom in hun ogen eerder verspilde moeite. Zij zijn van mening dat de burger meer is gediend met een efficiënte en zorgvuldige uitvoering geheel conform de gegeven regels. Dit vertaalt zich immers in hun opvatting in de laagst mogelijke maatschappelijke kosten, terwijl het meest recht wordt gedaan aan het

rechtvaardigheidsgevoel van de burgers. Via de weg van eventueel lagere belastingen werkt dit uiteindelijk in het voordeel van de burger.

Aanhangers van het klantdenken stellen juist de individuele klant centraal. Zij neigen de rigiditeit van regels juist als een belemmering te ervaren, die leidt tot minder in plaats van meer vertrouwen in de overheid. De inspanningen op het vlak van ongemakreductie voor de klant hebben in hun ogen daarom wel degelijk rendement in termen van meer tevreden klanten, meer vertrouwen in de overheid, betere discipline waarmee burgers zich in het beleid en de regels schikken en mogelijk zelfs lagere kosten. Afhankelijk van de door betrokkenen ingeschatte realiteitswaarde van de voorziene effecten, zullen keuzen worden gemaakt ten aanzien van de inzet van middelen. Kenmerkend van deze vormen van rendement is dat ze voorafgaand aan de investering niet onbetwistbaar hard of aannemelijk kunnen worden gemaakt. Een investering in ongemakreductie voor de klant is daarom een goede graadmeter voor het geloof dat partijen hebben in het klantdenken. Om het belang nader te kunnen duiden is het nodig de investeringen onder te verdelen in investeringen die in financiële termen kunnen worden uitgedrukt en niet-financiële investeringen, zoals bijvoorbeeld de emotionele investering van managers om de onrust en weerstanden die gebruikelijk zijn bij een reorganisatie voor lief te nemen. De financiële investeringen kunnen op hun beurt weer worden onderverdeeld in incidentele lasten en structurele lasten voor de gemeente. Structurele lasten die genomen worden voor de verbetering van de dienstverlening zeggen daarbij meer over het belang dat de gemeente aan het klantdenken hecht dan incidentele lasten. Minstens zo belangrijk is te bepalen op welke wijze de lasten gedekt worden. Als de lasten gefinancierd dienen te worden door binnen de eenheid ombuigingen te realiseren, dat wil zeggen dat de operatie budgettair neutraal dient te verlopen, dan mag verondersteld worden dat men minder voor het klantdenken over heeft dan, wanneer men nieuwe middelen in de begroting vrij maakt voor het klantdenken.

Het thema perceptie van het nut van klantgemak kan daarmee worden geoperationaliseerd in:

- de mate waarin de organisatie bereid is middelen vrij te maken ten behoeve van ongemaksreductie voor klanten, zonder dat hiervoor een afdoende onderbouwing is op basis van andere gronden dan die voortkomen uit het klantdenken (zoals efficiency of wettelijke plicht).
- de mate waarin de organisatie bereid is om in het belang van het klantgemak de onrust, weerstanden en andere risico's van organisatie- en cultuurveranderingstrajecten op de koop toe te nemen.

#### 4.3.6 *Verschillende spanningsniveaus*

De essentiële verschillen die potentieel spanningen kunnen veroorzaken, zijn in de vorige paragrafen teruggebracht tot vijf thema's. Deze thema's zijn zo gekozen, dat zij relatief autonoom kunnen worden geanalyseerd. Vraagstukken met betrekking tot het vertrouwen dat de overheid in individuele burgers wenst te stellen, zijn van een andere orde dan vraagstukken over de loyaliteit van de overheid. Hetzelfde kan gezegd worden over de vraagstukken van de ongelijkheidstolerantie, monopoliegehechtheid en klantgemakrendement. Er is één dimensie die mede bepalend kan zijn voor het verschil in orde van grootte van de vraagstukken, en dat is het niveau waar de vraagstukken binnen de overheid als organisatie het meest relevant zijn. Sommige vraagstukken spelen meer op het niveau van individuele klantcontacten, terwijl anderen als strategisch vraagstuk vooral een belangenafweging op bestuurlijk niveau vereisen. Globaal kan het onderscheid naar drie relevante niveaus helpen bij het duiden van de vraagstukken. Dit onderscheid in niveaus loopt parallel met het onderscheid tussen medewerkers, managers en politici.

- Op het niveau van de medewerkers vinden de dagelijkse klantcontacten plaats. Medewerkers die werkzaam zijn in de dienstverlening aan burgers zullen zich bij hun opstelling en handelen in relaties met individuele klanten mede laten leiden door hun eigen referentiekader. Zij maken keuzen waarbij dilemma's binnen het ene vraagstuk relevanter zijn dan de dilemma's uit een ander vraagstuk. Zo zal op het niveau van medewerkers vooral de vraag over de loyaliteit en het vertrouwen dat men stelt in individuele burgers spelen, omdat die dagelijks de afweging moeten maken in hoeverre zij het voorgeschreven beleid laten prevaleren boven het belang van individuele klanten. Het vraagstuk van de ongelijkheidstolerantie zal naar verwachting op het niveau van de individuele medewerkers minder relevant zijn. De individuele dienstverlener zal minder het overzicht hebben over of geconfronteerd worden met de consequenties van ongelijkheid, dan de managers en bestuurders. Voor zover de ongelijkheidstolerantievraag speelt op dit niveau zal deze vraag eerder getypeerd worden als een loyaliteitsvraag. Prevaleert de beleidsregel die mede de gelijkheid moet borgen boven de behoefte van de individuele klant? Ook vraagstukken rondom het nut van klantgemak voor de organisatie spelen op het niveau van de individuele medewerkers nauwelijks, voor zover het gaat over beslissingen over de structurele inzet van mensen en middelen. Hooguit zal men een afweging maken in hoeverre men zichzelf persoonlijk wil inspannen om een individuele klant extra tegemoet te komen. Ik zal dit niveau van de dagelijkse contacten met individuele klanten in het vervolg het operationele niveau noemen.
- Op het niveau van de managers vinden afwegingen plaats met betrekking tot kaders voor het handelen van medewerkers in hun individuele klantcontacten. De vragen waar deze managers zich met name op richten gaan over de

- ‘hoe’-vraag. Hoe kan de organisatie het beste worden ingericht en hoe kunnen dienstverleningsprocessen, werkinstructies en functieprofielen optimaal worden ontworpen? Dilemma’s waarmee zij geconfronteerd worden, zullen vooral betrekking hebben op het vertrouwen dat men wenst te stellen in burgers (dit vertaalt zich in bijvoorbeeld het procesontwerp), de ongelijkheidtolerantie (toelaten van keuzevrijheid voor burgers) en de monopoliegehechtheid (organiseren van samenwerking met derden). Hun perceptie van het verwachte nut van klantgemak wordt vaak ook op de proef gesteld door de emotionele investering die zij moeten doen om hun medewerkers tot veranderen aan te zetten en de weerstanden die ze daarbij binnen de organisatie moeten zien te overwinnen. Ik zal dit niveau van de managementbeslissingen het tactische niveau noemen.
- Op het niveau van bestuurders spelen de ‘wat’-vragen. Het gaat dan vooral om de vraagstukken rondom de monopoliegehechtheid, het vertrouwen dat men wenst te stellen in burgers en het nut dat men verwacht van het bieden van extra klantgemak aan burgers. De monopoliegehechtheid speelt in vraagstukken rondom het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere overheden. Het vertrouwen in de burger vertaalt zich ook in vraagstukken rondom bijvoorbeeld deregulering en het toekennen van extra rechten aan de klant. Het gepercipieerde nut speelt vooral in vraagstukken rondom de financiering van dienstverleningsverbeteringen. De afweging in hoeverre bestuurders geld willen vrijmaken voor dienstverleningsverbetering, wordt vooral bepaald door het geloof dat men heeft in de effecten van betere dienstverlening. Voor bestuurders speelt de loyaliteitsvraag naar verwachting veel minder, al zullen bestuurders zelf ook af en toe voor dilemma’s komen te staan waarin ze de belangen van individuele burgers waarmee ze sympathiseren, in overeenstemming moeten brengen met hun eigen voorgestane beleid. Vraagstukken rondom ongelijkheidtolerantie spelen op bestuurlijk niveau onder andere bij beslissingen over het al dan niet toestaan van differentiatie in de dienstverleningsstarieven op basis van doelgroep en/of dienstverleningskanaal.

#### 4.3.7 *Samenvatting analysekader*

In dit hoofdstuk zijn de manieren van denken en werken uit de twee paradigma’s klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken met elkaar geconfronteerd. Hieruit is naar voren gekomen dat de beide paradigma’s ten aanzien van de benadering van overheidsdienstverlening een aantal overeenkomsten delen, maar ook duidelijk verschillen vertonen.

Een aantal van deze verschillen heeft de potentie tot conflicten te leiden binnen een dienstverlenende overheidsorganisatie. Als dat zo is, dan zou dat zich uiten in spanningen tussen de actoren in het sociale systeem rondom de overheidsorganisatie. Door te onderzoeken in hoeverre deze spanningen zich voordoen en te

beschrijven hoe overheidsorganisaties met deze spanningen omgaan, kan mogelijk iets worden geleerd over de essentie en het toekomstpotentieel van het klantdenken. De verschillen die mogelijk tot spanningen leiden, zijn terug te brengen tot vijf thema's, die centraal zullen staan in het empirische deel van het onderzoek. Deze thema's en hun voorlopige uitwerking zijn samengevat in tabel 4.2.

Centrale potentieel spanningveroorzakende thema's	
Thema	Uitwerking
1. Loyaliteit	<ul style="list-style-type: none"><li>– manier waarop dienstverleners werken met cases in individuele klantrelaties</li><li>– belang dat wordt gehecht aan de waardering van de klanten</li><li>– status die dienstverlenende medewerkers binnen de organisatie hebben</li><li>– rechten die men aan een klant wenst toe te kennen</li></ul>
2. Vertrouwen in burger	<ul style="list-style-type: none"><li>– mate van deregulering</li><li>– toegepaste ontwerpprincipes bij inrichting van dienstverleningsprocessen</li><li>– mate van keuzevrijheid burger ten aanzien van inhoud en kanalen van dienstverlening</li><li>– mate waarin de burger extra klantrechten worden toegekend</li><li>– gebruik van klantmonitor voor beleidsverrijking</li></ul>
3. Ongelijkheidstolerantie	<ul style="list-style-type: none"><li>– toegestane discretionaire bevoegdheid van dienstverleners</li><li>– mate van keuzevrijheid in dienstverleningskanalen</li><li>– mate van tariefdifferentiatie</li></ul>
4. Monopolie gehechtheid	<ul style="list-style-type: none"><li>– mate van samenwerking met andere overheden/organisatie-onderdelen gericht op dienstverleningsintegratie en/of bevordering klantgemak</li><li>– breedte van het dienstverleningsaanbod</li><li>– mate waarin concurrentie wordt toegestaan/bevorderd</li></ul>
5. Perceptie van het nut van klantgemak	<ul style="list-style-type: none"><li>– mate waarin de organisatie bereid is middelen en mensen te vrij te maken voor initiatieven die voortkomen uit het klantdenken</li><li>– mate waarin de organisatie bereid is de onrust, weerstanden en risico's van reorganisaties en cultuurveranderingstrajecten voor lief te nemen</li></ul>

Tabel 4.2 Thema's voor empirisch onderzoek en hun globale uitwerking

Met het onderscheiden en de uitwerking van vijf thema's waar het paradigma van klantdenken potentieel conflicteert met het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken is een antwoord geformuleerd op de derde deelvraag uit de onderzoeksopzet. Deze vraag luidde: *Welke spanningen kunnen in theorie worden verwacht bij dienstverlenende overheidsorganisaties als gevolg van de opkomst van het paradigma van het klantdenken?*

In het eerste hoofdstuk (paragraaf 1.3) is een aantal dilemma's genoemd die als basis



hebben gediend voor het vermoeden dat het klantdenken potentieel conflicterend is. Als toets op de compleetheid van het hierboven ontwikkelde raamwerk is het interessant om te zien of dit raamwerk ook de eerder genoemde dilemma's afdekt. Hiervoor worden hieronder de in het eerste hoofdstuk genoemde dilemma's één voor één behandeld:

- Individu versus collectief: dit dilemma is voor een belangrijk deel terug te vinden in het loyaliteitsvraagstuk. Moeten overheidsdienstverleners het belang van het individu of het belang van het collectief – in de vorm van democratisch vastgesteld beleid en regels – benadrukken? Daarnaast komt dit dilemma eveneens terug in het vraagstuk van de ongelijkheidstolerantie. Het kan in het belang van het individu zijn om in zijn geval niet gelijk te worden behandeld, terwijl het collectief liever zoveel mogelijk gelijkheid nastreeft in het belang van de rechtszekerheid en de legitimiteit van het openbaar bestuur.
- Handhaven versus dienstverlening: ook dit dilemma is voor een belangrijk deel terug te leiden tot het loyaliteitsvraagstuk. Handhaving wordt gedaan vanuit loyaliteit aan de collectief vastgestelde regels. Dienstverlening veronderstelt een mate van loyaliteit aan de klant.
- Privacybescherming versus het koppelen van bestanden: Dit dilemma hangt sterk samen met proactieve dienstverlening. Zoals in paragraaf 4.2 al is geconcludeerd zijn de verschillen rond proactieve dienstverlening in beide paradigma's beperkt. Zowel het klantdenken als het beleidsuitvoeringsdenken hechten belang aan proactieve dienstverlening en daarmee aan het koppelen van bestanden. Alleen de beweegredenen om aan proactieve dienstverlening te doen, verschillen. Waar klantdenkers het in het belang van de klant propageren, zien beleidsuitvoeringsdenkers het als een middel om effectief en efficiënt beleid uit te voeren. Beleidsuitvoeringsdenkers hechten echter ook meer waarde aan de rechtsbescherming van hun beleidssubjecten, waar klantdenkers veel meer pragmatisch met rechtsbeschermings- en dus ook privacyvraagstukken om zullen gaan. Toetssteen daarbij is de wens van de klant. Als deze een deel van zijn privacy wil opgeven in ruil voor meer klantgemak, dan zien de klantdenkers geen aanleiding om dit te weigeren om principiële redenen.
- Waardevrij versus betrokken: Dit dilemma wordt voor een belangrijk deel afgedekt door het vraagstuk van de loyaliteit. Een betrokken dienstverlener voelt een loyaliteit aan de klant. Een waarde vrije, neutrale dienstverlener, conform Webers ontwerp van de bureaucratie, heeft zijn loyaliteit liggen bij het beleid, dat zijn meerderen hem hebben opgedragen uit te voeren.
- Opvoeden versus verwennen: Dit dilemma wordt afgedekt door het vraagstuk met betrekking tot het vertrouwen dat de overheid in de individuele burger heeft. Is het vertrouwen groot, dan zal men minder hechten aan de gedragsturende rol van de overheid en zal men zich meer in een faciliterende c.q. 'verwennende' rol kunnen schikken.

- Primaat bij de burger versus primaat bij de politiek: Ook dit dilemma kan worden afgedekt met het vraagstuk over de mate van vertrouwen dat de overheid heeft in het vermogen van burgers om hun eigen verlicht belang in te zien en hun verantwoordelijkheid te nemen.
- Hiërarchie versus marktwerking: Dit dilemma raakt in eerste instantie het vraagstuk van de monopoliegehechtheid. Marktwerking vergt het opgeven van een deel van het wettelijk monopolie. Daarnaast zijn er ook relaties met het vraagstuk van de ongelijkheidtolerantie. Marktwerking bevordert keuzevrijheid en verschillen in de dienstverlening.
- Autonomie versus samenwerken: Vraagstukken rond autonomie en samenwerking zijn in essentie te vatten in het vraagstuk van de monopoliegehechtheid.

De confrontatie van het ontwikkelde analysekader aan de in hoofdstuk 1 opgeworpen dilemma's geeft als eerste toets vertrouwen, dat het analysekader afdoende zou moeten zijn om de mogelijke spanningen als gevolg van de invoering van het klantdenken te kunnen beschrijven.

## Deel II: Empirie

In het vorige deel hebben wij gezien dat het klantdenken een relatief nieuw fenomeen is in het hedendaagse openbaar bestuur. Dit fenomeen heeft invloed op zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering bij de overheid (hoofdstuk 1). Het klantdenken kan worden beschreven als een sociaal paradigma met eigen waarden, opvattingen over de werkelijkheid en praktische conceptualisaties (hoofdstuk 2). Dit klantdenken onderscheidt zich van een andere manier van denken die tot op heden kan worden gezien als het dominante paradigma binnen het openbaar bestuur. Dit paradigma is benoemd als het ‘beleidsuitvoeringsdenken’. Het beleidsuitvoeringsdenken kent evenals het klantdenken specifieke waarden, opvattingen over de werkelijkheid en praktische conceptualisaties (hoofdstuk 3). Deze waarden, opvattingen en praktijken verschillen op veel punten met die van het klantdenken. De verschillen tussen beide paradigma’s zijn op bepaalde punten zodanig conflicterend dat zij naar alle waarschijnlijkheid leiden tot spanningen tussen actoren in en rondom dienstenverlenende overheidsorganisaties in verschillende fasen van de beleidscyclus (hoofdstuk 4). In het tweede deel wordt aan de hand van een aantal praktijkbeschrijvingen onderzocht hoe een specifieke groep overheden, namelijk gemeenten, deze potentiële spanningen ervaren en hoe zij omgaan met de dilemma’s die hieruit voort komen.



## 5 Onderzoeksstrategie

### 5.1 Inleiding

Het empirische deel van dit onderzoek probeert inzicht te krijgen in de wijze waarop de overheid als dienstverlener omgaat met potentieel tegenstrijdige kenmerken van het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken. De manier waarop overheden omgaan met deze contradicties kan veel vertellen over de mate waarin het klantdenken conflicterend is met het beleidsuitvoeringsdenken en over de kracht van het klantdenken als nieuw paradigma in de praktijk van de bestuurskunde. Daarnaast kan het onderzoeken ervan inzicht verschaffen in de vraag hoe overheden mogelijk succesvol met spanningen als gevolg van het invoeren van het klantdenken om kunnen gaan, zonder al te veel concessies te doen aan de uitgangspunten van beide paradigma's.

De globale theorie van waaruit het onderzoek start, is samen te vatten in de verwachting dat de opkomst van het klantdenken leidt tot spanningen in de organisatie van de dienstverlening door overheden. Er is een vermoeden over de bronnen van de spanningen. Hiervoor is in de vorige hoofdstukken een theoretisch kader ontwikkeld. Dit theoretisch kader kan worden gezien als een vocabulaire om het verschijnsel in zijn context te kunnen beschrijven. De onderzoeker is daarbij geen blanco blad. Het ontwikkelde theoretisch kader bepaalt in belangrijke mate waar naar wordt gekeken. Over de plek, de vorm en de mate waarin de spanningen zullen optreden zijn echter nog nauwelijks hypothesen geformuleerd. Het onderzoek moet daarom in eerste instantie een basis geven voor het verder concretiseren van een theorie over de rol van het klantdenken in het openbaar bestuur.

In dit hoofdstuk wordt beschreven met welke onderzoeksstrategie de potentiële spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken zullen worden onderzocht. De onderzoeksstrategie steunt op twee belangrijke pilaren. Ten eerste is dat de keuze voor de casestudy als basisstrategie. Ten tweede is dat de keuze om beslissingen over de invoering van elementen van het klantdenken te zien als kristallisatiepunten waar spanningen tijdelijk bevroren zijn, waardoor zij bestudeerd kunnen worden. In de volgende paragrafen worden beide keuzen uitgewerkt en toegelicht.

## **5.2 Casestudy als basisstrategie**

### **5.2.1 Keuze voor casestudy strategie**

De onderzoeksstrategie moet een afgeleide zijn van de doelen die met het onderzoek worden nagestreefd. In dit onderzoek wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de spanningen die een relatief nieuwe manier van denken en werken, het klantdenken, veroorzaakt binnen gemeenten en hoe gemeenten daarmee omgaan. Dit stelt de onderzoeker voor een aanzienlijke uitdaging. Het onderzoeksontwerp moet niet alleen een antwoord geven op de vraag hoe de spanningen het beste onderzocht kunnen worden binnen een gemeente, het moet tevens uitsluitsel kunnen geven over de vraag of de gevonden spanningen een gevolg zijn van – of in ieder geval een relatie hebben met – het klantdenken. De variabelen die daarbij een rol spelen zijn op voorhand nog niet allemaal bekend. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk als is aangegeven, is de theorievorming over de aard, de plek en de omvang van de mogelijke spanningen nog zeer beperkt. Er zijn nog onvoldoende concrete onderzoekshypothesen die met behulp van het onderzoek getoetst kunnen worden. Het onderzoek heeft daarom een verkennend karakter. Het probeert een antwoord te geven op ‘hoe’ en ‘waarom’-vragen (Yin, 2003, p. 6). De uitkomsten van het onderzoek moeten met name bijdragen aan de theorievorming en niet zozeer aan het empirisch toetsen van een theorie. Het onderzoek vindt daarmee plaats in het eerste deel van de empirische cyclus (Swanborn, 2002, p. 17). Dit eerste deel van de empirische cyclus kenmerkt zich doordat via inductie op basis van de bestudering van enkele casussen een theorie wordt geformuleerd, die in het tweede deel van de empirische cyclus wordt getoetst. Dit neemt niet weg dat op basis van een aantal globale hypothesen over het bestaan van spanningen een eerste richting wordt gegeven aan wat in de casussen in ieder geval bestudeerd gaat worden.

Voor het interpreteren van de rol en het belang van de spanningen voor een organisatie is de context waarbinnen de spanningen optreden essentieel. Met een spanning die optreedt in de ene context kan op een hele andere manier worden omgegaan dan met een vergelijkbare spanning in een andere context. Voor het onderzoek is het daarom van belang de ‘natuurlijke’ verwevenheid van belangrijke factoren voor de verklaring van de spanningen te handhaven (Hutjes & Van Buuren, 1992). Dit maakt het moeilijk om het klantdenken en de daaruit voortkomende spanningen als onderzoeksonderwerp te isoleren uit zijn omgeving. De te hanteren onderzoeksstrategie moet daarom gericht zijn op het bestuderen van de spanningen in een praktijkomgeving. De keuze voor de casestudy als basis onderzoeksstrategie ligt daarom voor de hand. De casestudy is bij uitstek geschikt om fenomenen in relatie tot hun omgeving te bestuderen. Een casestudy kenmerkt Yin als: *‘an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly*

*evident*' (Yin, 2003). Het klantdenken is een typisch recent opgekomen en daarmee tijdgebonden fenomeen, dat zich op uiteenlopende manieren manifesteert in de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur. Het fenomeen van het klantdenken en de spanningen die het veroorzaakt, doen zich voor in een complexe werkelijkheid. De te onderzoeken verschijnselen zijn niet te isoleren uit hun context. De grenzen tussen fenomeen – het klantdenken – en zijn context – het openbaar bestuur – zijn met andere woorden onmogelijk af te bakenen. Daarbij komt dat het onderzoek vraagt om gedetailleerde kennis over het te bestuderen sociale verschijnsel, door een proces in zijn natuurlijke omgeving gedurende een bepaalde periode te volgen. Bij het beschrijven van redenen, motieven en ervaringen van personen in het contact met anderen is een mate van detaillering vereist, die moeilijk via een andere strategie is te realiseren. Geen enkele andere onderzoeksstrategie geeft meer gelegenheid om aan de hand van meerdere gegevensbronnen en meetmomenten aandacht te schenken aan de te verwachten grote verscheidenheid aan variabelen. De casestudy biedt tevens als onderzoeksstrategie de gelegenheid om met gebruik van diepte-interviews verschillen in zienswijzen van participanten in het systeem te onderscheiden. Door de interactie tussen onderzoeker en geïnterviewden kan een confrontatie van zienswijzen, beschrijvingen en verklaringen bijdragen aan een scherper onderscheid tussen verschillende waarden, normen, visies, attitudes en gedragingen, die juist in het naast elkaar bestaan van het paradigma van het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken essentieel zijn.

Om te controleren of er naast de casestudy ook andere mogelijkheden zijn om het fenomeen van het klantdenken en de spanningen die het veroorzaakt te bestuderen, is een aantal andere onderzoeksstrategieën beoordeeld op hun nut voor het onderzoek. Deze alternatieve strategieën zijn: de survey, het experiment en de participerende observatie. De survey als basisstrategie kan effectief zijn als een klein aantal nauwkeurig gedefinieerde variabelen moet worden onderzocht bij een groot aantal eenheden. Dit is hier niet aan de orde. Ten eerste is het aantal relevante variabelen nog niet bekend. Daarnaast kunnen de relevante variabelen die mogelijk al wel bekend zijn niet goed geïsoleerd worden uit hun context. Er is mede daarom nog geen voldoende uitgekristalliseerde theorie die kwantitatief getoetst kan worden.

Gegeven de complexe sociale context waarin het klantdenken zich aan het nestelen is, valt het experiment als onderzoeksstrategie ook snel af. Het is onmogelijk om een context te creëren waarin alle variabelen voldoende gecontroleerd kunnen worden, opdat de te onderzoeken variabelen geïsoleerd kunnen worden bestudeerd. De participerende observatie kan op onderdelen veel inzicht bieden, maar is om andere redenen minder interessant. De introductie van het klantdenken is een evolerend proces dat zich over meerdere jaren uitstrekt. Met participerende observatie kan maar gedurende een beperkte tijd een beperkt deel van dit proces worden

geobserveerd. Daarbij komt dat veel van wat interessant is om te observeren al in het verleden heeft plaatsgevonden.

Op basis van deze evaluatie van alternatieve onderzoeksmethoden wordt het beeld bevestigd dat de casestudy een logische onderzoeksstrategie is voor de doeleinden van dit onderzoek. Swanborn weet de keuze voor de casestudy als onderzoeksstrategie definitief te bevestigen, wanneer hij de redenen ervoor als volgt samenvat: *‘Wanneer we, met andere woorden inzicht willen verkrijgen in denkwerelden van verschillende groepen belanghebbenden; in contrasterende visies; in de manier waarop mensen met deze tegenstrijdigheden omgaan; in hoe zij knelpunten definiëren en oplossingen daarvoor vinden, ligt het voor de hand om een ‘casestudy’ te doen, en niet om een enquête te houden.’* (Swanborn, 2000, p. 43). Zijn beschrijving raakt wat dat betreft de kern van het onderzoek naar de spanningen tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken.

### 5.2.2 *Selectie van casussen*

Een tweede afbakening in de onderzoeksstrategie is de beslissing om het aantal van drie casestudies uit te voeren. Vanwege het feit dat de uitkomsten worden gebruikt om te veralgemeniseren naar een theorie, geldt het uitgangspunt dat meer casussen beter zijn dan één casus (Yin, 2003, p. 53). Tussen de casussen wordt mede vanwege het belang van de veralgemenisering gestreefd naar een zekere mate van homogeniteit. De casussen moeten zo mogelijk een vergelijkbaar patroon schetsen van hetzelfde fenomeen. Swanborn zegt hierover: *‘Het is over het algemeen aan te raden om, wanneer het model of de theorie nog nieuw en weinig getoetst is – dan wel geheel afwezig is – variantie tussen cases te minimaliseren’* (Swanborn, 2000, p. 61). Yin noemt dit ‘literal replication’. Dit in tegenstelling tot ‘theoretical replication’, waarin het contrast tussen casussen moet leiden tot een door de theorie voorspeld tegenovergesteld resultaat (Yin, 2003, p. 47). Mede om deze reden is ervoor gekozen de casestudies te beperken tot een relatief homogene groep van verleners van overheidsdiensten, de gemeenten. Nederland telt bij aanvang van het empirische deel van het onderzoek op 1 januari 2007 443 gemeenten, die allemaal voor het overgrote deel een min of meer vergelijkbaar dienstenaanbod kennen. Alleen bij een aantal (qua volumes) kleine dienstverleningsstromen hebben gemeenten de vrijheid een van elkaar afwijkend aanbod aan diensten aan te bieden. Deze homogeniteit tussen de gemeenten qua dienstverleningsaanbod is niet de enige reden dat de casestudies zich beperken tot de gemeenten. Gemeenten zijn om meer redenen interessant als object van onderzoek naar spanningen als gevolg van het klantdenken.

- Gemeenten nemen een belangrijk deel van de overheidsdienstverlening voor hun rekening. Verschillende schattingen duiden er op dat circa 60% à 80% van alle contacten die burgers met de overheid hebben, via de dienstverlening van hun gemeente verloopt.



- Hun aanbod aan diensten is zeer breed. De gemiddelde productencatalogus van een gemeente telt meer dan 250 verschillende op individuele burgers en bedrijven gerichte producten en diensten.
- Als bestuurslaag die het dichtst bij de bevolking staat, speelt fysiek klantcontact bij gemeenten een belangrijke rol naast andere vormen van klantcontact zoals via het internet of de telefoon. De dienstverlening heeft daardoor minder snel alleen het karakter van een administratief technisch proces, zoals bij grote landelijk werkende overheidsorganisaties. De kans dat spanningen optreden doordat een administratief technische benadering niet dominant kan zijn, is daardoor reëler.
- Door de beperkte schaalgrootte van gemeenten is de kans groot dat investeringen in dienstverleningsverbetering niet op bedrijfseconomische gronden renderen. Investeren in dienstverleningsverbetering is bij gemeenten daardoor veel explicieter een keuze die gemaakt wordt vanuit het klantbelang, dan bijvoorbeeld bij een grote uitvoeringsorganisatie zoals de Belastingdienst. Bij grote uitvoeringsorganisaties kan een bedrijfseconomisch rationele beslissing eerder als bijeffect ook een positief effect op het gemak voor de klanten hebben. Gemeenten voelen met andere woorden eerder effecten van beslissingen in het klantbelang. De kans is daardoor ook groter dat de problematiek die de spanningen tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken opwerpt, zich zal manifesteren.
- Mede door de vele diensten die de gemeenten verstrekken en de vele vormen van klantcontacten die ze kennen, leeft de problematiek van het klantdenken bij gemeenten zeer. De meeste gemeenten zijn dan ook al meerdere jaren bezig met het doorvoeren van organisatieveranderingen in het belang van de dienstverlening aan klanten. Een groot aantal gemeenten heeft daardoor al ervaringen kunnen opdoen met het klantdenken in alle stadia van de beleidscyclus.

Vervolgens is een aantal criteria opgesteld om tot een selectie van relevante casussen te komen uit het aanbod van gemeenten. De criteria zijn zo gekozen dat het onderzoek zich kon concentreren op de positieve extremen in de populatie van gemeenten. Het gaat dan om gemeenten waar het klantdenken zodanig expliciet is, dat de kans op toeval – de kans dat elementen van het klantdenken zonder bewuste opzet van de betrokkenen zijn of worden ingevoerd – niet als afweging mee hoeft te worden genomen. Het onderzoeken van positieve extremen vereenvoudigt het onderscheiden van mogelijk voor de hele sector relevante verbanden. De veronderstelling daarbij is dat als de spanningen zich al bij de positieve voorbeelden manifesteren, het zeer waarschijnlijk is dat zij zeker ook bij de gemeenten die minder voorop lopen een rol spelen en daar zelfs een belangrijke reden zijn voor de relatief minder voortvarende introductie van het klantdenken.

De selectiecriteria voor de gemeentelijke casussen zijn op basis van dit uitgangspunt als volgt gedefinieerd:

- De gemeente moet bekend staan als een voorbeeld van het klantdenken. Men moet zodanig ingrijpende beslissingen hebben genomen die passen binnen het paradigma van het klantdenken, dat het belang van het klantdenken niet toevallig of per ongeluk tot een ongemakreductie heeft geleid. Men moet bewust ingrijpende keuzes hebben gemaakt, gemotiveerd door het klantdenken, zodat de totstandkoming van die keuzen en hun uitwerking een duidelijk onderwerp van onderzoek kunnen zijn in de casestudy. Een gemeente is onder andere een voorbeeld indien collega-overheden de gemeente bezoeken om te leren van de aanpak die men in de gemeente heeft toegepast.
- De gemeente moet al zodanig lang met het klantdenken aan de slag zijn, dat het dienstverleningsbeleid met elementen uit het klantdenken alle stadia van de beleidscyclus al minstens één keer heeft gepasseerd. Dit criterium is gekozen opdat de casestudy dan empirisch materiaal kan opleveren over spanningen in alle stadia van de beleidscyclus.
- De casussen moeten met elkaar of ieder afzonderlijk een zo breed mogelijk spectrum bestrijken van conceptualisaties van het klantdenken zoals die zijn gedefinieerd in hoofdstuk 2<sup>38</sup>. Dit betekent dat in de casussen bij elkaar de volgende soorten beleidsbeslissingen en hun uitwerkingen kunnen worden onderzocht:
  - Organisatorische conceptualisatie:
    - Een reorganisatie waarbij de organisatie wordt gekanteld of dienstverlenende afdelingen/loketten worden geïntegreerd in het belang van de dienstverlening.
    - Het herontwerpen van klantcontact-/dienstverleningsprocessen, gericht op reduceren van het ongemak voor klanten
    - Een investering in en realisatie van een digitaal loket.
    - Het werken met meerdere dependances/stadswinkels.
    - Het opzetten van een klantcontactcentrum (of andere vorm van gemeentebreed callcenter)
    - Een structurele (keten)samenwerking met één of meer andere overheden in het belang van de dienstverleningsintegratie, die zich o.a. kan uiten in verbreding van het aanbod in de eigen loketten met diensten van derden, of in het aanbieden van de eigen diensten via de loketten van derden.
  - Juridische conceptualisatie:

---

38 In de lijst met conceptualisaties die als selectie criterium dienen is een aantal conceptualisaties niet meegenomen omdat zij in het selectiestadium onvoldoende als beslissing zijn te identificeren (denk aan verwachtingenmanagement) of onvoldoende onderscheidend zijn voor het klantdenken (denk aan het proactief verlenen van diensten, dat ook goed in het beleidsuitvoeringsdenken past)

- Het toekennen van en werken met extra klantrechten door middel van bijvoorbeeld een dienstverlenings- of kwaliteitshandvest.
- Economische conceptualisatie (administratieve lastenverlichting):
  - Het doorvoeren van een ingrijpende deregulering waarbij lastenverlichting voor de klant als uitgangspunt heeft gediend.
- Sociaal-culturele conceptualisatie:
  - Het doorlopen van een cultuurveranderingstraject, dat heeft moeten leiden tot een meer klantgerichte attitude van ambtenaren.

Al deze beleidsbeslissingen vergen een zodanige inspanning van de dienstverlenende organisatie, dat de kans op ervaringen met spanningen als gevolg van het naast elkaar bestaan van het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken, maximaal is.

- Er dient een beperkte spreiding te zijn op de variabele ‘omvang van de gemeente’. Het vermoeden bestaat dat de omvang van de gemeente een zeer belangrijke bepalende factor is bij allerlei beslissingen die met de invoering van het klantdenken te maken hebben. Leenes en Svensson hebben hier al eens op gewezen voor wat betreft investeringen in digitale dienstverlening in een artikel met de veelzeggende titel ‘Size Matters: Electronic Service Delivery by Municipalities?’ (Leenes & Svensson, 2002). De omvang van de gemeente, in termen van inwoners, vertoont een sterke correlatie met de omvang van het dienstverlenende deel van de gemeentelijke organisatie. Schaalverschillen in de ambtelijke organisatie en gemeenteomvang leiden er onder andere mogelijk toe dat:
  - Kleinere gemeenten om bedrijfseconomische redenen al een neiging hebben om dienstverlening te integreren in minder loketten, om te werken met meer generalistische dienstverleners en om samen te werken met derden.
  - Investerings in dienstverleningsverbetering (denk aan het digitaal loket of openingstijden) op bedrijfseconomische gronden nog minder snel rendabel zullen zijn
  - De afstand tussen burger en bestuur mogelijk kleiner is, waardoor aan afwegingen ten aanzien van het overbruggen van de kloof tussen burger en bestuur een andere waarde wordt toegekend.

Om niet in de problematiek van te grote verschillen in schaalomvang te treden, is er daarom voor gekozen drie gemeenten te onderzoeken in de categorie 100.000+ gemeenten. Deze categorie-indeling wordt veel gebruikt, ook tussen gemeenten onderling. Zo zijn er speciale overleggen en samenwerkingsverbanden van de 100.000+ gemeenten en kent ook de Rijksoverheid deze categorie in bijvoorbeeld het Grote Steden Beleid (GSB).

De volgende stap die is uitgevoerd, is het selecteren van 100.000+ gemeenten die op het vlak van de dienstverlening een voorbeeldrol vervullen. Dit is gedaan door na te gaan welke gemeenten de afgelopen 10 jaar:

- aan landelijke dienstverleningsverbeteringsprogramma's hebben meegedaan als pilot, voorhoedegemeente, referentiegemeente of subsidie-ontvanger (vanuit programma's als SCO<sup>39</sup>, OL2000, Superpilots<sup>40</sup>, Landelijk project loket Bouwen en Wonen, EGEM voorhoedegemeenten). Het idee hierachter is dat deze gemeenten in ieder geval met succes moeite hebben gedaan om in ieder geval een landelijk programma ervan te overtuigen dat zij klantdenken serieus nemen;
- genomineerd zijn voor dienstverleninggerelateerde prijzen (zoals de jaarlijkse web-award van Overheid.nl);
- als voorbeelden in de wetenschappelijke literatuur en vaktijdschriften genoemd worden. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken naar gemeentelijke dienstverlening zoals uitgevoerd door Van Venrooij (2002) en Van der Meer & Van Dijk (2002);
- door gemeenten en experts worden ervaren als voorbeeldgemeenten op het vlak van dienstverleningsverbetering. Een bijeenkomst van de werkgroep toekomstvisie van de Vereniging van Directeuren van Publieksdiensten op 13 april 2007 in Zwolle is gebruikt om aanwezigen hun voorbeeldgemeenten te vragen.

Deze inventarisatie leidde tot een overzicht van potentiële gemeentelijke kandidaten en de redenen waarom zij kunnen worden aangemerkt als vooruitstrevende gemeenten op het vlak van het klantdenken. Dit overzicht is opgenomen in bijlage A bij dit proefschrift. In dit overzicht zijn ook kleinere gemeenten opgenomen, die op basis van de genoemde criteria als voorbeeld of voorloper zouden kunnen worden aangemerkt. De kleine gemeenten zijn op basis van het 100.000+ criterium echter niet verder betrokken bij de selectie.

Op basis van de lijst in Bijlage A zijn er elf potentieel geschikte kandidaatgemeenten die voldoen aan de gedefinieerde inhoudelijke criteria. Omdat niet alle geschikte gemeenten onderzocht kunnen worden, is een aantal extra criteria toegepast voor de uiteindelijke selectie van de drie gemeenten die in het casuonderzoek daadwerkelijk zijn onderzocht. Ten eerste is gekeken naar geografische spreiding. De groep overgebleven gemeenten is ingedeeld in drie geografische clusters, te weten Randstad (Dordrecht, Zaanstad, Almere en Den Haag), Noord-Oost (Zwolle, Enschede en Groningen) en Zuid (Tilburg, Maastricht, Eindhoven, en Nijmegen). Per cluster is vervolgens gekeken welke gemeente een zo breed mogelijk spectrum van conceptualisaties afdekt. In de cluster Randstad viel daardoor Den Haag af, dat vooral genoemd wordt als voorbeeldgemeente op het vlak van de elektronische overheid. In de cluster Zuid vielen Maastricht, Nijmegen en Eindhoven af. Maastricht en Eindhoven worden voornamelijk als voorbeeld genoemd vanwege de ontwikkelingen

---

39 Service Centra Overheid, zie ook paragraaf 1.2.1

40 Subsidieproject van het ministerie van BZK om gedurende drie jaren (2001-2004) drie gemeenten financieel te ondersteunen bij het realiseren van een digitaal loket.

die zij doormaken op het gebied van de elektronische overheid, terwijl Nijmegen vooral op specifieke onderdelen een voorbeeldstatus heeft (met name bouw- en woningtoezicht). Tilburg bleef in dit cluster over als kandidaat. Tilburg was daarbij extra interessant vanwege de relatief brede benadering van het klantdenken over het hele gemeentelijke dienstverleningsspectrum, zowel qua doelgroepen als qua kanalen, en vanwege de lange traditie die zij op het vlak van het klantdenken heeft door als één van de eerste gemeenten haar organisatie te kantelen in het belang van de burger als klant. In het cluster Noord-Oost is Groningen afgefallen vanwege de meer beperkte focus van de gemeente als voorloper op het vlak van het klantdenken (vnl. samenwerking bij woningbemiddeling). Uiteindelijk is in het cluster Noord-Oost gekozen voor Zwolle omdat deze gemeente, naast ervaring met geïntegreerde loketten en een internetloket, specifiek ervaring heeft met het opzetten (en uitbesteden) van een callcenter als telefonisch dienstverleningskanaal. In het cluster Randstad is uiteindelijk de voorkeur gegeven aan de gemeente Almere omdat deze gemeente aantal omstandigheden kent die het complementair maakt aan de twee andere geselecteerde gemeenten. Zo profileert de gemeente zich als één van de weinigen ook op het bestuurlijke vlak als een vooruitstrevende gemeente wat betreft de dienstverlening. Daarnaast draagt de gemeente Almere als één van de jongste steden in Nederland maar een beperkte 'legacy' met zich mee die als obstakel zou kunnen werken bij de introductie van het klantdenken. Tot slot heeft Almere één van de meest veelomvattende concepten voor een gemeentebreed klantcontactcentrum (Almere Direct). De selectie van casus is daarmee uiteindelijk uitgekomen op de gemeenten Tilburg, Zwolle, en Almere. In deze gemeenten heeft het empirisch onderzoek daadwerkelijk plaats gevonden. De verschillende selectiecriteria werkten als volgt uit voor deze combinatie van casussen:

	<b>Tilburg</b>	<b>Zwolle</b>	<b>Almere</b>
Inwoneraantal per 1-1-2007	200.000	113.000	181.000
Conceptualisaties:			
– Kanteling organisatie/ loketintegratie	Ja	Ja	Ja
– Digitaal loket	Ja	Ja	Ja
– Cultuurveranderingstraject	Ja	Ja	Ja
– Klant contact center/ call center	Ja	Ja	Ja
– Dependances	Ja	Ja	Nee
– Ketensamenwerking	Nog nauwelijks	Beperkt	Beperkt
– Klantrechten	Nee	Nee	Ja
– Deregulering	In voorbereiding	In voorbereiding	Ja

Tabel 5.1: *Aanwezigheid selectiecriteria bij de onderzochte casussen*

De gemeente Almere is in de periode 1995-2007, de periode waarover het onderzoek zich globaal uitstrekt, extreem gegroeid van ca. 100.000 inwoners naar ca. 180.000 inwoners. Qua gemiddelde omvang voor die periode zit zij daarmee ongeveer tussen de grootste en de kleinste in.

### *5.2.3 Afbakening onderzoeksdomen binnen de geselecteerde casussen*

Het brede aanbod van diensten van gemeenten heeft er toe geleid dat bij de geselecteerde gemeenten een verdere afbakening van het onderzoeksobject heeft moeten plaatsvinden. Het onderzoeken van spanningen in de dienstverlening op alle vlakken in de gemeente zou binnen de mogelijkheden en middelen die voor het onderzoek beschikbaar waren ondoenlijk zijn geweest. Er heeft daarom een nadere afbakening plaatsgevonden die het mogelijk moet maken dienstverlening in zijn meest zuivere vorm binnen de gemeente te kunnen aanschouwen. Deze afbakening binnen de geselecteerde gemeenten is gebaseerd op de mate waarin de dienstverlening zich richt op individuele burgers. Uitgesloten wordt dienstverlening aan zowel bedrijven (bijvoorbeeld via het bedrijvenloket) alsook de collectieve dienstverlening aan burgers. De problematiek van de collectieve dienstverlening is al eerder aangehaald in hoofdstuk 2. Klantdenken in de collectieve dienstverlening is veelal gelieerd aan vraagstukken rondom interactieve beleidsvorming en leidt daarmee tot een rolvermenging van de burger als klant en als citizen. Voor het uitsluiten van specifieke op bedrijven gerichte dienstverlening is gekozen, omdat daarmee complicerende vraagstukken over de status van bedrijven als klant en hun economisch belang voor een gemeente konden worden vermeden.

De gehanteerde beperking van het onderzoeksobject is niet alleen een theoretische exercitie om het onderzoek uitvoerbaar te houden. De meeste gemeenten hantieren een vergelijkbare opdeling op zowel organisatorisch als politiek vlak. Zowel de bedrijvenbalies, als het wijkbeheer – waar de collectieve dienstverlening vooral speelt – zijn ondanks alle integratie-inspanningen meestal nog steeds afzonderlijke organisatorische eenheden en hebben ook een eigen verantwoordelijke portefeuillehouder. De afbakening houdt in dat in het kader van het onderzoek geen aparte gesprekken zijn gehouden met medewerkers, managers en portefeuillehouders van bedrijvenloketten en wijkbeheerdiensten. Ook in de documentenanalyse is geen aparte aandacht besteed aan de problematiek van deze groepen. Toch zijn deze groepen in het casus-onderzoek niet volledig genegeerd. Daar waar er relaties met deze groepen aan de orde waren bij het beschrijven van thema's en spanningen rondom de resterende gemeentelijke dienstverlening zijn zij betrokken in het onderzoek.

### 5.3 Onderzoeksdesign: beslissingen als kristallisatiepunt van spanningen

#### 5.3.1 *Het onderzoekbaar maken van vermeende spanningen*

De volgende stap die is uitgevoerd, is het ontwerpen van een onderzoeksdesign dat inzicht kan geven in de spanningen als gevolg van het klantdenken bij de geselecteerde gemeenten. In paragraaf 4.1 is spanning gedefinieerd als: *een toestand binnen een sociaal systeem die tot een uitbarsting dreigt te leiden tussen leden van dat sociale systeem. Een uitbarsting wordt hierbij opgevat als een plotselinge, felle uiting van een conflict.* Een spanning is daarmee op te vatten als een toestand van een conflict, vóór het moment dat het conflict zich uit als een zichtbare en tijdelijk onbeheerste (c.q. tijdelijke onvoorspelbare) confrontatie tussen actoren binnen het sociaal systeem. Door spanningen beheersbaar te maken proberen sociale systemen te voorkomen dat conflicten tot uitbarsting komen. Omdat spanningen voorafgaan aan een uitbarsting van een conflict, zijn zij niet zo goed observeerbaar als de uitbarstingen zelf. Spanningen zitten vaak letterlijk ‘onderhuids’, buiten het zicht van de buitenstaanders. Vaak is het alleen mogelijk om een reconstructie te maken van spanningen aan de hand van specifieke gedragingen van betrokkenen, die als symptomen van de spanning zouden kunnen worden geïnterpreteerd, of aan de hand van expliciete uitbarstingen die er op zijn gevolgd. Spanningen zijn daarom vanwege hun aard moeilijk te observeren voor buitenstaanders.

Omdat het onderzoek inzicht moet opleveren in spanningen als gevolg van de invoering van het klantdenken in gemeenten, gaat de aandacht expliciet uit naar de momenten waarop en de plekken waar deze spanningen zichtbaar kunnen zijn. Dit is in eerste instantie op momenten waarop de spanningen leiden tot een uitbarsting. Daarnaast is het mogelijk om uit gedragingen van betrokkenen af te leiden of er sprake is van spanningen. Om met de eerste mogelijkheid te beginnen: uitbarstingen zijn een indicatie van het feit dat zich daaraan voorafgaand een spanning heeft kunnen opbouwen. Het bestuderen van uitbarstingen met betrekking tot de introductie van het klantdenken in gemeenten heeft echter een aantal nadelen. De belangrijkste is dat veel spanningen waarschijnlijk nooit tot een voor buitenstaanders zichtbare uitbarsting zullen komen. De meeste spanningen blijven onderhuids. Daarnaast levert het herkennen van uitbarstingen, ook als ze zich zichtbaar voordoen, de nodige methodologische problemen op. Het bestuderen van de uitbarstingen heeft daarom geen voorkeur gekregen. Er is daarom gekozen om de gedragingen van betrokkenen bij de spanningen te bestuderen. Bepaalde soorten gedragingen kunnen worden geïnterpreteerd als een symptoom van een onderliggende spanning. Voor het doel van dit onderzoek is gekozen om als object van onderzoek te focussen op een specifiek soort gedragingen van betrokkenen, namelijk de beslissingen die zij gezamenlijk of in interactie met elkaar nemen in het kader van het klantdenken. De veronderstelling is daarbij dat rondom de totstandkoming

en uitvoering van beslissingen over de dienstverlening, de confrontatie plaatsvindt tussen waarden en opvattingen uit het klantdenken en die uit het beleidsuitvoeringsdenken. De beslissingen zelf kunnen gezien worden als de uitslagen van die confrontaties. Een beslissing is als het ware een kristallisatiepunt waarin de spanning tussen conflicterende opvattingen en belangen tijdelijk wordt 'bevroren'. De spanning is daarbij tijdelijk gestabiliseerd in een voor betrokkenen overzichtelijke vorm. De beslissing is een momentopname van de wisselwerking tussen verschillende conflicterende belangen en opvattingen. Bij de totstandkoming van de beslissingen hebben actoren keuzes te maken, die zij moeten verantwoorden aan onder andere elkaar. Door te kijken naar de manier waarop de beslissingen tot stand zijn gekomen, welke partijen daar invloed op hebben gehad en welke argumenten betrokkenen in hebben gebracht bij de totstandkoming van beslissingen, kunnen conclusies worden getrokken over in hoeverre bepaalde spanningen als gevolg van de confrontatie van beide paradigma's een rol hebben gespeeld en hoe men daarmee is omgegaan. Het begrip beslissingen is daarbij opzettelijk breder gedefinieerd dan het begrip besluiten uit de Awb<sup>41</sup>. Het gaat naast formele besluiten met rechtsgevolgen in principe ook om beslissingen die niet formeel zijn gedocumenteerd, en om beslissingen om bepaalde beslissingen met betrekking tot de invoering van het klantdenken uit te stellen of in het geheel niet te nemen.

### *5.3.2 Afbakening van de te onderzoeken beslissingen*

De te bestuderen beslissingen kunnen zowel operationeel en tactisch van aard zijn en op het niveau van medewerkers en managers worden genomen, als ook strategisch van aard zijn en bestuurlijke besluiten betreffen ten aanzien van de hoofdlijnen van de dienstverlening. (Zie hierover ook paragraaf 4.3.6.) Op het operationele niveau kunnen de beslissingen betrekking hebben op de dienstverlening aan klanten in individuele cases. Dienstverleners nemen dagelijks in hun interactie met klanten van de gemeente beslissingen die tot op zekere hoogte een weerslag vormen van de manier waarop men al dan niet bewust aankijkt tegen onder andere de vijf centrale thema's over potentiële conflicten tussen klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken. Op tactisch of managementniveau hebben beslissingen veelal betrekking op de inrichting van de dienstverleningsprocessen en de organisatie van de dienstverlening. Deze beslissingen worden vaak, maar niet altijd, vastgelegd in organisatieplannen, procesbeschrijvingen, functieprofielen, werkinstructies en computeralgoritmen. Op bestuurlijk niveau hebben dergelijke beslissingen betrekking op beleidsvraagstukken over dienstverlening en op de investeringen die worden gevraagd voor de verbetering van de dienstverlening. Kenmerk van beslissingen

---

<sup>41</sup> Op basis van art. 1:3 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een besluit: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.



op bestuurlijk niveau is, dat zij vrijwel altijd een bepaalde formele status hebben en relatief goed gedocumenteerd zijn.

*Alleen beslissingen waarbij klantbenaderingsaspecten expliciet een rol hebben gespeeld*

Men zou zich op het standpunt kunnen stellen, dat vrijwel iedere beslissing die in een gemeente wordt genomen, aspecten van dienstverlening of interactie met burgers bevat. Het is echter praktisch onmogelijk om alle beslissingen in dit onderzoek te betrekken. Er heeft daarom een nadere specificatie van te onderzoeken beslissingen plaatsgevonden. Belangrijkste criterium hierbij was de mate waarin klantbenaderingsaspecten expliciet een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de beslissing. In deze categorie vallen alle bewuste beslissingen van actoren binnen de gemeente met betrekking tot het opstellen van dienstverleningsvisies en de invoering van conceptualisaties van het klantdenken zoals die beschreven zijn in paragraaf 2.4. Het gaat dan over expliciete beslissingen over het opzetten en uitvoeren van reorganisaties, cultuurveranderingstrajecten en verbouwingen met als doel de dienstverlening te integreren en/of de organisatie in het belang van de klant te kantelen, over de invoering van digitale loketten, van klantcontactcentra en van dienstverleningshandvesten, over het uitvoeren van dereguleringstrajecten en over het opzetten van samenwerkingsverbanden gericht op dienstverleningsintegratie. Door deze afbakening vallen alle beslissingen af waarbij dienstverleningsverbetering slechts zijdelings een mogelijke rol heeft gespeeld en een ander onderwerp centraal stond, zoals beslissingen over gebiedsontwikkeling, over invoering van nieuwe (niet expliciet op dienstverleningsverbetering gerichte) wetgeving, over bedrijfsvoeringverbetering in brede zin of over specifiek (en niet primair op dienstverlening gericht) beleid zoals armoede-, veiligheids- of milieubeleid. De te onderzoeken beslissingen hebben samenvattend gemeen dat ze een intern gerichte focus hebben. Ze betreffen op de eigen organisatie gerichte veranderingen die expliciet zijn bedoeld om de burger in zijn rol als klant van de gemeente beter van dienst te zijn.

*Geen beslissingen op het niveau van individuele klanten*

Een tweede groep beslissingen, die in het onderzoek niet verder onderzocht zullen worden, zijn de beslissingen die gemeentelijke dienstverleners nemen in hun dagelijkse interactie met individuele klanten. De beslissingen op dit operationele niveau kunnen op zich veel zeggen over de manier waarop individuele medewerkers omgaan met spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken. Met name op dit individuele klantcontact niveau zijn thema's als loyaliteit (aan baas of klant), vertrouwen in de burger en ongelijkheidtolerantie naar verwachting relevant. Het onderzoeken van dergelijke beslissingen op micro niveau vergt een zodanig afwijkende dan wel aanvullende onderzoekszopzet, dat hiervan in het kader van dit onderzoek is afgezien.

### *Afbakening in de tijd*

Tevens is een afbakening in de tijd aangebracht. Deze afbakening ligt globaal tussen het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw tot het voorjaar van 2007. De exacte afbakening is voor iedere casus anders geweest. Daarbij is vooral gekeken naar het moment waarop ingrijpende beslissingen, bijvoorbeeld over een reorganisatie met het oog op de verbetering van de dienstverlening, voor een kantelmoment hebben gezorgd in het klantdenken bij de onderzochte gemeenten. Voor de gemeente Tilburg was dit de aanloop naar de reorganisatie van 1997, die circa 1994 begon, waarbij de publieksdienst is opgericht en de dienstverlening is geclusterd rondom vraagpatronen van de burger. Voor de gemeente Zwolle is het besluit om een nieuw stadskantoor te bouwen in 1993 als vertrekpunt genomen. Bij de gemeente Almere heeft de periode na 2000 in de belangstelling gestaan, vanaf het moment dat de Publieksdienst werd opgericht.

### *Selectie van meest relevante beslissingen*

Als laatste afbakening voor de te onderzoeken beslissingen is besloten om per casus uit het aanbod van relevante beslissingen een selectie te maken van een beperkt aantal van de meest relevante beslissingen. Iedere casusbeschrijving is daarom zo opgezet, dat in eerste instantie een inventarisatie van relevante beslissingen is gemaakt. Uit deze set is vervolgens een selectie gemaakt van zes á zeven beslissingen die in de diepte zijn onderzocht. Bij de selectie uit het aanbod van onderzoekbare beslissingen hebben steeds de volgende afwegingen voorop gestaan:

- De spreiding van de beslissingen over de verschillende conceptualisaties van het klantdenken. Er is expliciet op gelet, dat binnen iedere casus een zo breed en afwisselend mogelijk palet van beslissingen kon worden onderzocht. Daarnaast is er op gestuurd dat de casussen bij elkaar een zo groot mogelijk aantal verschillende typen beslissingen afdekken.
- De mate waarin de beslissing ingrijpt in het functioneren van de organisatie: hoe ingrijpender de beslissing is, hoe explicieter de afwegingen hebben plaats gevonden die iets kunnen zeggen over de spanningen tussen klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken.
- De beschikbaarheid van geschikt onderzoeksmateriaal.

Voor iedere op basis van deze criteria geselecteerde beslissing is een nadere reconstructie gemaakt van de totstandkoming en de spanningen, afwegingen en belangen die bij de totstandkoming van de beslissingen een rol hebben gespeeld. In sommige gevallen is een aantal beslissingen geclusterd tot één beschrijving omdat de beslissingen een grote samenhang vertonen, hetzij in onderwerp, hetzij in volgtijdelijkheid. In het laatste geval is de ene beslissing een directe reactie op een andere, eerder genomen beslissing met betrekking tot de dienstverleningsverbetering in de gemeente.

In totaal zijn twintig (clusters van) beslissingen onderzocht en beschreven. Daarbij is per casus de volgende opbouw van de behandeling gehanteerd.

In eerste instantie is per casus een globale beschrijving van de chronologie van de belangrijkste beslissingen gegeven. Vervolgens is beschreven welke beslissingen zijn geselecteerd voor nadere verdieping. De afzonderlijke beslissingen die hierbij zijn geselecteerd, zijn daarna beschreven aan de hand van de feitelijke totstandkoming van de beslissing, de discussie die daaraan vooraf ging en de gevolgen van de beslissing.

In een tweede hoofdparagraaf is daarna per casus een analyse gemaakt, bestaande uit de volgende onderdelen: De conceptualisatie van het klantdenken in de gemeente, het transitieproces dat de gemeente doorloopt om te komen tot een klantgerichte gemeente, opvallende patronen in de beslissingen en de wijze waarop met concrete spanningen wordt omgegaan.

### 5.3.3 *Wijze van onderzoek per beslissing*

De bril waarmee naar de beslissingen is gekeken is het raamwerk zoals dat in paragraaf 4.3 is beschreven. De verschillen tussen beide paradigma's zijn in het raamwerk teruggebracht tot verschillen op de vijf thema's loyaliteit, vertrouwen in de burger, ongelijkheidtolerantie, monopoliegehechtheid en het gepercipieerde nut van klantgemak. Per beslissing is steeds geprobeerd te achterhalen op welke wijze deze vijf thema's een rol hebben gespeeld in het afwegingsproces voorafgaand aan de genomen beslissingen.

Vervolgens is voor iedere casus een traject doorlopen dat globaal bestond uit de inzet van drie onderzoeksinstrumenten: bestudering van beschikbaar documentatiemateriaal, interviews met personen die een sleutelrol hebben gespeeld bij relevante beslissingen en een focusgroepsessie met dienstverlenende medewerkers bij iedere gemeente.

De bestudering van het beschikbare documentatiemateriaal heeft tot doel gehad een reconstructie te maken van de formele besluitvorming rondom de geselecteerde beslissingen in iedere casus. Hiervoor is gebruik gemaakt (voor zover beschikbaar) van zoveel mogelijk verschillende bronnen zoals: sociale en demografische gegevens over de gemeente, collegeprogramma's, dienstverleningsbeleidsnota's (o.a. visiedocumenten, documenten over dienstverleningsconcepten e.a.), verslagen van het college van B&W en raads(commis)sievergaderingen, begrotingen en (burger)jaarverslagen, uitgevoerde klantonderzoeken, bestaande benchmarks en statistieken over prestaties en kenmerken dienstverlening, handhaving en doel-

groepbereik. De geraadpleegde documentatie per casus is in een aparte bijlage B weergegeven.

De interviews zijn gebruikt om perspectieven te verzamelen vanuit de verschillende rollen van actoren in de gemeentelijke organisatie over de standpuntvorming, de krachtenvelden en de potentiële spanningen onder de actoren. Er is zo veel mogelijk geprobeerd om eerst de direct ambtelijk verantwoordelijken voor de onderzochte dienstverleningsverbeteringen te interviewen, omdat zij meestal een goed overzicht konden bieden over de chronologie en thema's in de gehele beleidscyclus en de relevante betrokken actoren. Daarna kon aan de hand van de andere interviews dit raamwerk ingekleurd en uitgebreid worden. Het onderzoek van beschikbare documentatie uit archieven heeft steeds min of meer parallel gelopen met het houden van interviews met betrokkenen. De interviews zijn mede gebruikt om de geïnterviewden te laten reflecteren op het gevonden documentatiemateriaal, en om op het spoor te komen van nog niet ontdekt documentatiemateriaal. De interviews zijn in iedere gemeente gehouden met:

- een verantwoordelijk portefeuillehouder in het College van B&W in de tijd van de te onderzoeken periode<sup>42</sup>;
- de gemeentesecretaris;
- de verantwoordelijke directeur, sectorhoofd en/of afdelingshoofd voor de publieksdienstverlening;
- projectleiders en beleidsmedewerkers die nauw betrokken waren bij de ontwikkeling en invoering van elementen van het klantdenken in de gemeente;
- afdelingshoofden/directeuren die bij specifieke nader onderzochte afzonderlijke beslissingen een sleutelrol hadden.

De interviews zijn uitgevoerd in de perioden april 2006 tot november 2006 bij de gemeente Tilburg, januari 2007 tot juni 2007 bij de gemeente Zwolle en mei 2007 tot oktober 2007 bij de gemeente Almere.

In twee van de drie gemeenten is daarnaast een focusgroep georganiseerd met een aantal dienstverlenende medewerkers. De focusgroepen hebben primair tot doel gehad om constatering uit de interviews en het archiefonderzoek te toetsen aan de ervaringen en beleving bij de medewerkers. Daarnaast is een aantal algemene thema's aan de orde gekomen met betrekking tot hun perceptie van de spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken in hun gemeente. De medewerkers in iedere focusgroep zijn geselecteerd op hun achtergrond en hun ervaring als

---

42 In de casus van de gemeente Tilburg was dit niet mogelijk omdat twee verantwoordelijke portefeuillehouders zijn overleden (in casu de burgemeester Brokx en burgemeester Van Stekelenburg). Er is bij deze gemeente wel een gesprek geweest met een wethouder die in de aanloop naar de grote omslag een belangrijke rol heeft gespeeld.

dienstverlener bij de gemeente. De selectie op achtergrond is gedaan om te zorgen dat een zo breed mogelijke verscheidenheid van gemeentelijke dienstverleners vertegenwoordigd was. De selectie op dienstverleningservaring is gebeurd met het oog op de mogelijkheid om constatering over beslissingen die al wat langer geleden zijn genomen, ook bij de medewerkers te kunnen toetsen.

De persoonlijke kenmerken en het karakter van de bij dienstverleningsbeslissingen betrokken personen zouden mogelijk invloed kunnen hebben op de uitkomsten van de onderhavige discussies. Toch is er in het kader van dit onderzoek voor gekozen niet te onderzoeken in hoeverre er verbanden bestaan tussen karaktereigenschappen van personen en de uitkomsten van dienstverleningsdiscussies. In de casusbeschrijvingen wordt dan ook alleen gerefereerd aan de functie of rol van personen in de organisatie en niet naar de persoon zelf. Deze beperking van de onderzoeksscope is ingegeven door de volgende overwegingen:

- De relatie tussen karaktereigenschappen c.q. de psychische gesteldheid van personen en uitkomsten van besluitvormingsprocessen valt in het onderzoeksdomein van de psychologie en niet zozeer van de bestuurskunde. Het in het onderzoek betrekken van dergelijke relaties zou mogelijk een aanzienlijk andere dan wel uitgebreidere opzet vereisen. Dit neemt overigens niet weg dat ze wel een verklarende factor kunnen vormen.
- Daarnaast staat het omgaan met spanningen op organisatieniveau centraal en niet op individueel niveau.
- Tevens wordt vooral gekeken naar de argumenten die worden gebruikt om een discussie over dienstverleningsverbetering in een bepaalde richting te beslechten. Deze argumenten kunnen goed worden geanalyseerd los van de psychologische gesteldheid van degene die de argumenten inbrengt.

#### 5.3.4 *Borging van de integriteit en kwaliteit van het onderzoek naar beslissingen*

De gekozen aanpak kent een aantal potentiële valkuilen waarvoor specifieke maatregelen zijn genomen met als doel de integriteit en kwaliteit van de bevindingen te borgen. De potentiële valkuilen waarop op deze wijze is geanticipeerd zijn:

- het niet-representatief zijn van de geselecteerde te onderzoeken beslissingen
- de kans dat bepaalde geconstateerde spanningen geen gevolg zijn van of verband houden met de introductie van het klantdenken maar een andere oorzaak hebben;
- de kans dat bepaalde relevante spanningen niet worden herkend, omdat beslissingen mede als gevolg van deze spanningen niet worden genomen;
- het gevaar van managers-bias: de kans dat de beschreven werkelijkheid een werkelijkheid is zoals die wordt gewenst en/of beleefd door één specifieke groep belanghebbenden in de organisatie, namelijk de managers.

Hieronder wordt bij ieder van deze mogelijke valkuilen aangegeven hoe in de onderzoeksaanpak is geprobeerd de valkuil te voorkomen.

*Representativiteit/relevantie van de onderzochte beslissingen*

Bij het selecteren van de te onderzoeken beslissingen bestaat potentieel een risico dat beslissingen worden gekozen die niet voldoende relevant zijn voor het te onderzoeken onderwerp. Om de kans op minder relevante beslissingen tot een minimum te beperken is de onderzoeksaanpak expliciet gericht op het onderzoeken van positieve extremen, in casu gemeenten die voorloper zijn bij de invoering van elementen van het klantdenken. De keuze voor deze benadering is gebaseerd op de veronderstelling, dat bij de positieve voorbeelden een manier is gevonden om met de spanningen om te gaan, die het gevolg zijn van de introductie van elementen van het klantdenken. Door het beheersbaar maken van de spanningen is het deze voorbeeldorganisaties gelukt meer dan gemiddelde voortgang te boeken bij de invoering van het klantdenken.

Hetzelfde geldt voor de mislukkingen bij deze positieve voorbeelden. Als de voorbeeldorganisaties, die op veel vlakken wel progressie hebben weten te boeken met de invoering van elementen van het klantdenken, de invoering van bepaalde elementen (nog) niet met succes van de grond krijgen, dan is de verwachting dat organisaties die niet voorop lopen met het klantdenken nog meer moeite zullen hebben met deze elementen. Zij moeten immers nog zowel de ervaring als de motivatie opdoen, die de voorlopers al wel hebben getoond. De vraag in hoeverre de geselecteerde te onderzoeken beslissingen representatief of relevant zijn, dient daarom vooral te worden afgemeten aan de mate waarin deze beslissingen iets kunnen zeggen over de vraag in hoeverre bepaalde spanningen relevant zijn. Hoe explicieter en extremer een beslissing een bepaald standpunt inhoudt over de manier waarop omgegaan moet worden met bepaalde aan het klantdenken te wijten spanningen, des te relevanter de beslissing met andere woorden kan zijn voor het onderzoek.

*Bepalen in hoeverre spanningen verband houden met de introductie van het klantdenken*

In sommige visies op de overheid ontlenen overheden hun bestaansrecht per definitie aan de behoefte om conflicten in de samenleving beheersbaar te maken. De overheid bestaat bij de gratie van conflicterende maatschappelijke en individuele belangen, die met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. De door het klantdenken gepropageerde waarden vormen daardoor maar één van vele belangen waar de overheid rekening mee heeft te houden. De kans is daardoor ook groot dat spanningen die in de organisatie zichtbaar zijn, geheel niet of slechts zijdelings iets te maken hebben met de opkomst van het klantdenken. Ook zonder het bestaan van het klantdenken zullen overheidsorganisaties spanningen als gevolg van een verscheidenheid aan belangen beheersbaar willen maken. Het is daarom

van belang om in de onderzoeksaanpak al rekening te houden met concurrerende verklaringen voor geconstateerde spanningen. In de gekozen aanpak is hier op de volgende manieren rekening mee gehouden:

- Ten eerste wordt in het onderzoek gefocust op beslissingen die expliciet en voor alle betrokkenen bewust te maken hebben met de invoering van elementen van het klantdenken in de gemeentelijke organisatie. Dit is gedaan door in de selectie van de casussen alleen gemeenten te betrekken die een voorbeeldfunctie hebben op het vlak van het klantdenken. Daarnaast is er binnen deze gemeenten voor gekozen om expliciet op de dienstverleningsverbetering gerichte beslissingen te onderzoeken. Klantgemak is daardoor altijd een expliciet aanwezig belang dat in de aanloop naar de uiteindelijke beslissing afgewogen wordt tegen andere belangen.
- Vervolgens is bij de reconstructie van de totstandkoming van iedere onderzochte beslissing in kaart gebracht welke andere belangen eveneens een rol hebben gespeeld in het afwegingsproces. Deze belangen kunnen zowel conflicterend zijn met het belang van klantgemak als het belang van het klantgemak ondersteunen. In het eerste geval is de spanning aan zowel het klantdenken als aan het conflicterende belang toe te schrijven. In het laatste geval is steeds geprobeerd te achterhalen hoe het relatieve gewicht is geweest van dit belang in de uiteindelijke afweging ten opzichte van het belang van klantgemak. Het relatieve gewicht van alternatieve belangen en verklaringen is vooral bepaald aan de hand van de beleving ervan door de geïnterviewde personen en aan de hand van de argumentatie van partijen die is op te maken uit verslagen van bijeenkomsten en uit beleidstukken.

*Voorkomen dat bepaalde spanningen niet worden herkend omdat zij (nog) niet tot expliciete beslissingen hebben geleid*

Beslissingen die niet genomen worden met betrekking tot de invoering van elementen van het klantdenken, kunnen in principe zeer veel zeggen over spanningen die in de organisatie werkzaam zijn. Het uitstellen of vermijden van beslissingen, kan er op duiden dat belangen of waarden die te associëren zijn met het beleidsuitvoeringsdenken in deze gevallen doorslaggevend zijn geweest. Dit zegt vervolgens weer iets over het belang dat de betrokkenen hechten aan de waarden achter het klantdenken en/of het potentieel conflictueuze karakter van het klantdenken. Het is daarom bij voorbaat interessant dit soort processen ook in het onderzoek te betrekken.

In het onderzoek is hierop geanticipeerd door ten eerste beslissingen om beslissingen met betrekking tot invoering van elementen van het klantdenken níet te nemen, of uit te stellen, expliciet ook als te onderzoeken beslissingen te beschouwen. In de inventarisatie van te onderzoeken beslissingen per casus is vervolgens expliciet gezocht naar dergelijke beslissingen. Hiervoor is een overzicht met soorten beslissingen opgesteld waarvan de kans groot is dat zij een hoge relevantie hebben

voor de invoering van het klantdenken. In de interviews is aan de hand van het overzicht aan de geïnterviewden gevraagd in hoeverre er discussies over de in de lijst opgenomen beslissingsonderwerpen spelen of in het verleden hebben gespeeld in de gemeente. Het overzicht met gezochte beslissingen is opgesteld aan de hand van de operationalisering van de vijf thema's zoals die aan het einde van hoofdstuk 4 is samengevat in tabel 4.2. Van iedere operationalisering is het bijbehorende soort beslissing benoemd. Dit heeft geleid tot het overzicht van soorten beslissingen in tabel 5.2:

<b>Beslissingen die zijn geïnventariseerd als potentieel kristallisatiepunt van spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken bij gemeenten</b>	
<b>Spanningsthema</b>	<b>Terug te vinden in soort beslissingen</b>
1. Loyaliteit	<ul style="list-style-type: none"><li>– beslissingen over de toepassing van regels en beleid in dienstverleningsrelaties met individuele klanten</li><li>– beslissingen over de doorwerking van resultaten uit klantonderzoeken in de organisatie</li><li>– beslissingen over de status die dienstverlenende medewerkers binnen de organisatie hebben (functie-inschaling, carrièrepad, beoordelingsbeleid)</li><li>– Beslissingen over het bij voorbaat toekennen van extra rechten aan de klant</li></ul>
2. Vertrouwen in burger	<ul style="list-style-type: none"><li>– beslissingen over de toepassing van regels en beleid in individuele klantrelaties</li><li>– beslissingen over de inrichting van dienstverleningsprocessen</li><li>– beslissingen over de keuzevrijheid die burgers wordt geboden bij het afnemen van diensten</li><li>– beslissingen over deregulering en/of verdere regulering</li><li>– beslissingen over het gebruik van klantmonitor voor beleidsverrijking</li></ul>
3. Ongelijkheid-tolerantie	<ul style="list-style-type: none"><li>– beslissingen over het al dan niet voorkomen van precedentwerking</li><li>– beslissingen over de discretionaire ruimte die dienstverleners wordt geboden bij het omgaan met klanten</li><li>– beslissingen over de mate van keuzevrijheid die klanten wordt geboden in het aanbod aan dienstverleningskanalen</li><li>– beslissingen over tariefdifferentiatie</li></ul>
4. Monopoliegehechtheid	<ul style="list-style-type: none"><li>– beslissingen over het aanbieden van diensten van derden in de eigen loketten en over het aanbieden van eigen diensten via de dienstverleningskanalen van derden</li><li>– beslissingen over de samenwerking met andere overheden gericht op dienstverleningsverbetering</li><li>– beslissingen over het toestaan of bevorderen van concurrentie tussen dienstverleners en/of dienstverleningskanalen</li></ul>
5. Perceptie van het nut van klantgemak	<ul style="list-style-type: none"><li>– beslissingen over het aangaan van reorganisatie- en cultuurveranderingstrajecten</li><li>– beslissingen over het beschikbaar stellen van mensen en middelen voor initiatieven die voortkomen uit het klantdenken</li></ul>

*Tabel 5.2: thema's uitgewerkt in te onderzoeken soorten beslissingen*



Tabel 5.2 heeft vervolgens gediend als checklist in de interviews, met name om te bepalen of de gemeente ook besluitvormingsprocessen heeft doorlopen die mogelijk (nog) niet tot een expliciete beslissing hebben geleid. Bij de selectie van nader te bestuderen beslissingen is vervolgens per casus minimaal één beslissing meegenomen, die valt in de categorie ‘beslissingen om bepaalde beslissingen t.a.v. invoering van elementen van het klantdenken (nog) niet te nemen’.

#### *Voorkomen van managers-bias*

Door de aard van de materie ligt bij de uitgevoerde interviews een zwaartepunt bij de managers en beleidsmedewerkers, die nauw betrokken zijn geweest bij specifieke aan dienstverlening gerelateerde beslissingen en beleid. Bestuur en medewerkers zijn in de interviews relatief ondervertegenwoordigd. Hierdoor bestaat het gevaar van een ‘managers-bias’, een te eenzijdige voorstelling van de werkelijkheid door managers die daar belang bij hebben. Een aantal maatregelen is uitgevoerd om het gevaar van de managers bias te beperken:

- Voor de beslissingen die ook een formeel besluitvormingstraject langs het gemeentebestuur kennen, zijn de interpretaties vanuit het management vergeleken met verslagen van collegevergaderingen en raadsvergaderingen.
- De constatering uit de interviews met sleutelmedewerkers zijn eveneens getoetst in de focusgroepbijeenkomsten en/of interviews met medewerkers die niet vanuit een managementrol met de dienstverlening bezig zijn.
- In de interviews zijn conclusies uit eerdere interviews (voor zover reeds gehouden) getoetst.

Naast waarborgen tegen de belangrijkste valkuilen zijn twee algemene onderzoeksstappen ingelast om de validiteit van het onderzoeksmateriaal en de conclusies te toetsen:

- Terugkoppeling van de interviewresultaten met betrokkenen
- Een expertpanel om analyses te beoordelen. Hiervoor is op 19 juni 2009 een groep wetenschappers en praktijkdeskundigen uitgenodigd om over een conceptversie van dit document van gedachten te wisselen. Voor deze expertgroep zijn uitgenodigd:
  - Prof. dr. I. Snellen, emeritus hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de externe organisatie van het openbaar bestuur aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam en de Katholieke Universiteit Brabant;
  - Prof. dr. A. Zuurmond, verbonden aan de faculteit technische bestuurskunde van de Technische Universiteit Delft en partner bij het adviesbureau Zenc BV;
  - Drs. H. ter Braak, organisatieadviseur, voormalig gemeentesecretaris van de gemeente Delft, voormalig griffier van de provincie Utrecht en docent bij

de postdoctorale controllersopleiding voor de publieke en non-profitsector aan de VU<sup>43</sup>.

### 5.3.5 *Samenvatting onderzoeksdesign*

Het onderzoeksdesign is gericht op de beantwoording van de vragen of en waarom de introductie van het klantdenken bij gemeenten spanningen veroorzaakt en hoe gemeenten hiermee omgaan. Hiervoor wordt een casestudy-strategie gebruikt, gebaseerd op meerdere casussen die in belangrijke opzichten zo veel mogelijk homogeen zijn. Het theoretisch vertrekpunt is het vermoeden dat er spanningen ontstaan zodra er keuzen ten aanzien van de dienstverleningsverbetering moeten worden gemaakt en dat deze spanningen te herleiden zijn tot een aantal fundamentele verschilpunten tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken. Doel van het casuonderzoek is bij te dragen aan de theorievorming over de relatie tussen de burger als klant en de overheid en over institutionele vernieuwingen bij gemeenten. De gekozen eenheid van onderzoek is de gemeentelijke organisatie, waarbinnen beslissingen over invoering van dienstverleningsverbeterende maatregelen worden bestudeerd. Door de selectie van een aantal gemeenten met een bewezen vooruitstrevende reputatie op het vlak van dienstverleningsverbetering wordt geborgd dat overwegingen uit het klantdenken een rol hebben gespeeld bij de afweging. Door ook een aantal voor de dienstverleningsverbetering negatieve of uitgestelde beslissingen in het onderzoek per casus op te nemen is het risico beperkt dat relevante spanningen over het hoofd worden gezien. Door in de casussen per onderzochte beslissing de overwegingen te analyseren die hebben meegespeeld bij de gemaakte keuzen kunnen vervolgens uitspraken worden gedaan over de aanwezigheid van de vermoede spanningen en de oorzaken die daar aan ten grondslag liggen.

---

43 Door omstandigheden heeft de reflectie met de heer Ter Braak uiteindelijk apart op een later moment plaatsgevonden.

## 6 Gemeente Tilburg

### 6.1 Inleiding

#### 6.1.1. *Huidige dienstverleningssituatie*

Tilburg profileert zich als een moderne industriestad. De stad kent ook een aanzienlijke studentenpopulatie door de aanwezigheid van diverse regio-overstijgende onderwijsinstellingen. Het inwonertal is in de loop der jaren gestegen tot boven de 200.000. Ten tijde van het casusonderzoek is de gemeentelijke organisatie ingedeeld in drie grote op de inwoners gerichte diensten, de Publieksdienst (PU), de dienst Beleidsontwikkeling (BO) en de dienst Gebiedsontwikkeling (GO). Deze diensten worden ondersteund vanuit de Servicedienst, waarin allerlei facilitaire taken op het gebied van financiële administratie, informatisering, personeel, juridische zaken en communicatie zijn ondergebracht.

De dienst Publiekszaken telt voorjaar 2007 meer dan 700 medewerkers. Ze omvat alle taken waarbij de gemeente op een individueel niveau klantcontact heeft met inwoners van de gemeente. De dienst bestaat sinds 1 januari 2005 uit de sectoren Burger- en Ondernemierzaken (BOZ) met circa 300 medewerkers en Sociale Zaken met circa 400 medewerkers. De sector Sociale Zaken kent een speciale eenheid die de formulierenbrigade wordt genoemd. De formulierenbrigade bestaat uit vier mensen die op afspraak bij de burgers thuis komen helpen met het doen van aanvragen en invullen van formulieren.

Sinds de collegeonderhandelingen van 2006 is de portefeuille dienstverlening ondergebracht bij de wethouder die verantwoordelijk is voor Sociale Zaken. Na de val van het college in 2008 zijn de portefeuilles weer opgesplitst over twee portefeuillehouders.

#### 6.1.2 *Inventarisatie van relevante beslissingen met betrekking tot de dienstverlening*

Het verhaal van de gemeente Tilburg begint eind jaren '70, wanneer een aantal voor de werkgelegenheid in de stad belangrijke industrieën in relatief korte tijd volledig verdwijnt. De gemeente komt hierdoor in een zodanige financiële en organisato-

rische crisis, dat er een vruchtbaar klimaat ontstaat voor ingrijpende veranderingen. Vanaf het midden van de jaren '80 heeft de gemeente hard gewerkt aan het op orde brengen van haar bedrijfsvoering. Daarbij wordt een eigen, voor gemeentebegrippen bedrijfsmatige manier van benaderen van de gemeentelijke kerntaken ontwikkeld. De invoering van dit zogenaamde Tilburgs model zorgt ervoor, dat de gemeente meer zicht krijgt op de vraag wat producten en diensten kosten. De meer bedrijfsmatige aanpak verandert geleidelijk de manier waarop de gemeente stuurt op haar beleidsdoelstellingen.

Begin jaren '90 wordt het Tilburgs model een begrip in overheidsland. Het geldt als voorbeeld van een bedrijfsmatig gestuurde overheid<sup>44</sup>. De reputatie van het Tilburgs model strekt zich ook uit tot in het buitenland. Begin jaren '90 wordt de gemeente genomineerd in een door de Duitse Bertelsmann Foundation georganiseerde wedstrijd voor de best gerunde gemeente van de wereld. De gemeente wint deze wedstrijd uiteindelijk niet. De twee gemeenten die wel met de eerste prijs gaan strijken, te weten Phoenix (Arizona) en Christchurch (Nieuw-Zeeland), kenmerken zich door een veel grotere externe gerichtheid dan de gemeente Tilburg. De uitkomsten van de verkiezing en de reacties daarop vanuit pers en wetenschap zijn een belangrijke stimulans om verder na te gaan denken over de manier waarop de externe gerichtheid van de gemeente kan worden verbeterd. In 1996 wordt daarom een cultuurveranderingstraject gestart met de naam POP, dat staat voor permanent ontwikkelingsproces. De burger en de effecten van beleid komen centraal te staan. Dit leidt per 1 januari 1997 tot een relatief ingrijpende organisatieverandering. Alle gemeentelijke kerntaken worden verdeeld over drie nieuwe hoofddiensten, te weten een dienst Stadszaken, een dienst Wijkzaken en een dienst Publiekszaken. Naast deze drie op de inwoners gerichte diensten komt er ook een dienst Bedrijven, waarin allerlei taken worden ondergebracht die bedrijfsmatig georganiseerd kunnen worden en die door de drie hoofddiensten ingehuurd kunnen worden. Na enkele jaren wordt het model geëvalueerd. Dit leidt tot met name een herschikking van taken tussen de dienst Wijkzaken en Stadszaken.

In 1997, hetzelfde jaar dat de organisatie ingrijpend wordt gereorganiseerd, ondergaat Tilburg een gemeentelijke herindeling met de gemeenten Berkel-Enschot en Udenhout. Dit leidt er onder andere toe dat de gemeente twee extra dienstverleningslocaties in de beide voormalige gemeentehuizen erbij krijgt. In hetzelfde jaar wordt ook nog een 'stadswinkel' geopend in het nieuwe winkelcentrum in de Reeshof. Begin 2000 volgt de opening van een laatste stadswinkel in Tilburg Noord. Het openhouden van de dependances is onder druk van continue bezuinigingen

---

44 Het Tilburgs model is onder andere uitgebreid beschreven in het boek 'Zoeken naar een modern bestuur: het Tilburgs Model en de logica van de burger' onder redactie van P.W. Tops en G.W.M. van Vugt uit 1998.

sindsdien een regelmatig terugkerend punt op de bestuurlijke agenda. Bij de behandeling van de beleidsbegroting 2005 wordt besloten om per 2008 de decentrale stadswinkels te sluiten. In januari 2007 komt het college deels terug op dit besluit. De stadswinkels in de Reeshof en Noord mogen in ieder geval tot eind 2009 open blijven<sup>45</sup>. Medio 2007 gaat wel de Publieksbalie in Berkel-Enschot dicht en wordt er een minder uitgebreid servicepunt geopend in de lokale vestiging van de bibliotheek. Ook de inrichting van de publieksbalies is in die periode een punt van discussie. Voorstellen tot verbouwing van de publieksruimten in Stadskantoor I en II waren al opgenomen in de dienstverleningsvisie van 1996. Pas in 2000 geeft de raad, na een aantal minder succesvolle pogingen toestemming om de benodigde investeringen te doen.

De opzet van en de ideeën voor de inrichting van de Publieksdienst zijn in de eerste dienstverleningsvisie van de gemeente uit 1996 verwoord<sup>46</sup>. In deze visie wordt onder andere het 'winkelconcept' ingevoerd met meerdere filialen evenals de term 'stadswinkels'. In 2000 stelt de gemeente een nieuwe dienstverleningsvisie vast<sup>47</sup>. Deze visie bouwt voort op de in 1996 ingeslagen weg en zet in op de ontwikkeling van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte organisatie rond vier thema's: werk en inkomen, inwonerzaken, bouwen en wonen, en zorg. Ook het multi-channeling idee van fysieke balies naast een telefonisch en internetloket wordt in deze visie geïntroduceerd. Begin 2007 stelt de gemeenteraad een nieuwe dienstverleningsvisie vast met de titel 'Publiekszaken toonaangevend in dienstverlening'. Hierin wordt de ambitie uitgesproken om als gemeente tot de tien beste Nederlandse gemeenten te gaan behoren op het vlak van de dienstverlening aan burgers als individuele klanten van de gemeente. De visie bouwt voort op de ontwikkelingslijn die met de dienstverleningsvisie uit 2000 is ingezet, namelijk een doorgroei van de integratiefase naar de zogenaamde 'exploratiefase' waarin de uitdaging ligt in met name ketensamenwerking en de 'emancipatiefase', waarin de klanten zelf zoveel mogelijk kunnen kiezen welke dienst ze waar van de gemeente wensen af te nemen en ook meer eigen verantwoordelijkheid krijgen om te bepalen welke dienst het meest voor hen geschikt is. Als onderdeel van het nieuwe elan dat in de nieuwe dienstverleningsvisie wordt verwoord, wordt ook gekeken hoe de gemeente anders en beter kan omgaan met alle regels die van toepassing zijn op de dienstverlening. Hiervoor wordt in 2006 de Actie Stofkam gestart. De actie heeft tot doel alle regelgeving tegen het licht te houden en te screenen op onduidelijke, onwerkbare en overbodige regels. Daarnaast besluit het management van de dienst Publiekszaken ongeveer in

45 Besluitenlijst vergadering College van B&W d.d. 30 januari 2007

46 Dienstverlening in de nieuwe gemeente Tilburg, november 1996

47 Dienstverlening Publiekszaken 2000-2003: Dienstverleningsconcept en plan van aanpak, 18-1-2000, G. Hermans/Th. Van Dongen

dezelfde periode om de discretionaire bevoegdheid van de dienstverlenende medewerkers te verruimen.

Ondertussen vindt binnen de dienst Publiekszaken ook nog een aantal andere ontwikkelingen plaats. In 2002 reorganiseert de afdeling Burgerzaken. Bij de reorganisatie wordt een ruimer openingstijdenbeleid geïntroduceerd, gekoppeld aan de invoering van een stringenter inroosteringsbeleid voor de baliemedewerkers en een roulatiesysteem van medewerkers over de verschillende stadskantoren. Bij deze reorganisatie treedt een substantieel aantal nieuwe medewerkers bij burgerzaken in dienst, die bewust zijn aangenomen vanwege hun dienstverlenende houding en dienstverleningservaring in het bedrijfsleven. Een volgende grote wijziging in de organisatie van de dienst Publiekszaken vindt plaats per 2005. Dit gebeurt op basis van besluitvorming rond de nota 'Organisatie- Ontwikkelingsperspectief 2005', die in het jaar 2003 is vastgesteld. De dienst wordt bij deze reorganisatie opgedeeld in twee sectoren, de sector Burger- en Ondernemerszaken die de zelfstandige burger kan bedienen, en de sector Sociale Zaken, die zich moet gaan richten op de afhankelijke burger, die intensieve begeleiding nodig heeft. Een vanuit het perspectief van het klantdenken interessante extra service die de gemeente sinds 2005 biedt aan de sociaal zwakkere doelgroepen, is het loket aan huis. Sinds dat jaar worden huisbezoeken, die oorspronkelijk een controlerend karakter hadden, tevens gebruikt voor het detecteren van extra klantbehoeften en het attenderen van de doelgroepen op het aanbod aan voorzieningen dat de gemeente biedt voor deze behoeften. Half februari 2006 is daarnaast een zogenaamde formulierenbrigade van start gegaan. De formulierenbrigade kijkt samen met de (potentiële) klant of er regelingen en voorzieningen zijn die de financiële situatie van de klant kunnen verbeteren.

#### *Samenvatting inventarisatie*

De inventarisatie van belangrijke beslissingen in het transitieproces van de gemeente Tilburg naar een klantgerichte gemeente zijn in tabel 6.1 weergegeven.

Beslissing	Periode
Starten Permanent Ontwikkelingsproces (POP) en de kanteling van de organisatie	1996
Visie 'Dienstverlening in de nieuwe gemeente Tilburg'	Nov. 1996
Reorganisatie naar Publieksdienst	Jan 1997
Opening stadswinkel de Reeshof	1996 Ingev. voorjaar 1997
Project 'Clustering Baliefuncties'	Juli 1997
Verbouwing stadswinkel Stadhuisplein	1996-2000
Opening stadswinkel Tilburg-Noord	Sept 1999 Ingev. begin 2000
Visie: Dienstverlening Publiekszaken 2000-2003	Februari 2000
Reorganisatie Burgerzaken	2002
Reorganisatie: Ontwikkelingsperspectief 2005 waarbij onderscheid tussen afhankelijke en zelfredzame burger leidend wordt voor de organisatie van de dienstverlening	2003 Ingev. 1-1-2005
Besluit sluiting dependances	2005
Wijziging gebruik werkinstructies/procesbeschrijvingen	2006
Instelling formulierenbrigade	Ingev. febr. 2006
Actie Stofkam	2006-2008
Dienstverleningsvisie 'Publiekszaken toonaangevend in dienstverlening'	2007
Nieuwe wijziging openingstijden	2007

Tabel 6.1 *Geïntervieweerde beslissingen m.b.t. invoeren elementen van het klantdenken*

Naast de geïntervieweerde beslissingen die daadwerkelijk hebben geleid tot veranderingen rond de dienstverlening en klantbenadering, is er op basis van de gesprekken tevens geïntervieweerd over welke onderwerpen m.b.t. tot de invoering ook discussies werden of worden gevoerd die nog niet tot een besluit hebben geleid dat de dienstverlening of klantbenadering verandert. Het gaat dan feitelijk om beslissingen om bepaalde elementen (nog) niet in te voeren. In tabel 6.2 zijn de thema's genoemd waarop deze beslissingen betrekking hebben.

Beslissing	Periode
Invoering dienstverleningshandvest	
Deregulering	2006-2007
Tariefdifferentiatie	2005-2007
Samenwerking met ketenpartners	2000-2007

Tabel 6.2 *Geïntervieweerde discussies die (nog) niet hebben geleid tot veranderingen in de organisatie van de dienstverlening of klantbenadering*

### **6.1.3**      *Selectie van nader te bestuderen beslissingen*

Op basis van de inventarisatie en de criteria genoemd in paragraaf 5.3 zijn de volgende beslissingen uit de tabellen 6.1 en 6.2 geselecteerd voor nader onderzoek:

- Reorganisatie naar publieksdienst/project clustering baliefuncties
- Opening en sluiting van dependances/decentrale stadswinkels
- Verbouwing van de centrale publiekswinkel
- Vaststelling dienstverleningsconcept 2000-2003
- Wijziging gebruik werkinstructies en procesbeschrijvingen
- Nog niet genomen beslissing: Tariefdifferentiatie
- Nog niet genomen beslissing: samenwerking met dertig potentiële ketenpartners

## **6.2**      **Zeven nader bestudeerde beslissingen**

### **6.2.1**      *Organiseren op basis van klantrollen: Het ontstaan van een publieksdienst*

Begin jaren '90 groeit vooral onder het ambtelijk management van de gemeente het inzicht dat de gemeente weliswaar bedrijfsmatig goed aan de weg timmert, maar mede daardoor te veel intern gericht is. Dit inzicht is mede ontstaan door de deelname van de gemeente aan de reeds eerder aangehaalde prijsvraag voor de best gemanagede gemeente ter wereld, georganiseerd door de Bertelsmann Foundation in 1993. De gemeente behoort tot één van de tien genomineerde gemeenten. Ondanks het succes met het Tilburgse model voor bedrijfsmatig sturen van de organisatie, wint de gemeente deze verkiezing niet<sup>48</sup>. De media-aandacht en de kritiek van de wetenschap die de gemeente krijgt naar aanleiding van de prijsvraag, stimuleert tot het maken van een volgende stap. Na het op orde brengen van de bedrijfsvoering, wordt de tijd rijp geacht dat ook de burger daarvan moet kunnen profiteren. Het duurt echter nog enkele jaren voordat de ideeën voor de kanteling concreet vorm beginnen te krijgen. In die tussentijd zijn de 'kampioenen' van het Tilburgse model uitgevlogen. De bestuurders, managers en medewerkers die een leidende rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling en invoering van dit model, vinden mede op basis van hun ervaringen met dit model emplooi bij andere organisaties. Het gemeentelijk management team krijgt daarmee voor een deel ook nieuwe trekkers. Het idee voor de kanteling van de organisatiestructuur is ontstaan in 1996 na een brainstorm van twee dagen met de directeurs van de diensten en de dienstcontrollers.

---

48 In sommige bronnen wordt de indruk gewekt dat de gemeente derde is geworden, na Christchurch, New Zealand en Phoenix, Arizona. Officieel is er echter nooit een derde plaats aangewezen en zijn beide andere gemeenten als gedeelde winnaars gekozen. Zie bijvoorbeeld de publicatie van de Bertelsmann Foundation hierover (Pröhl 1997).



Aan het einde van de eerste dag ontstaat het concept van de driedimensionale burger (Pekdemir 2004), een concept rond de drie rollen die de burger in relatie tot de gemeente heeft – de klant, de wijkbewoner en de kiezer – en het idee de organisatie van de gemeente op deze drie rollen te baseren. Iedere dienst bedient de burger van de gemeente Tilburg in een andere rol.

Bij de dienst Publiekszaken ontmoet de gemeente de burger als individuele klant. In deze dienst worden alle activiteiten ondergebracht waarin de gemeente transacties uitvoert met individuele burgers. In de dienst Wijkzaken worden alle activiteiten ondergebracht waarin de gemeente de burger ontmoet als inwoner van een wijk. De burger is daar vooral een klant van collectieve voorzieningen. De visie op de dienstverlening aan de burger in zijn rol van wijkbewoner is gebaseerd op de idee dat de gemeente beter rechtstreeks met burgers kan praten over de inhoud en kwaliteit van voorzieningen op wijkniveau, dan dat via het politiek gekozen bestuur te laten verlopen. In de dienst Stadszaken worden alle zaken ondergebracht die gaan over het belang van de stad als geheel. Het idee is daarbij dat niet zozeer wordt gecommuniceerd met individuele burgers, maar met belangenorganisaties en andere georganiseerde vertegenwoordigingen van verschillende maatschappelijke belangen. Het primaat wordt voor dit soort onderwerpen expliciet bij het politiek gekozen bestuur gehouden. De gemeente kiest er voor de voorgenomen reorganisatie expliciet niet te beperken tot alleen een herclustering van de frontoffices. Men is bang dat de verkokering in de backoffices het effect aan de voorkant teniet zal doen. Er wordt daarom aangestuurd op een ingrijpende reorganisatie die de gehele gemeentelijke organisatie raakt. De contouren van het concept zijn na de hebesies opgeschreven en verder besproken in het centrale managementteam (CMT), waarna men is gaan onderzoeken of er bij de politiek animo is voor het idee. Op bestuurlijk niveau is er op zich veel scepsis, maar het CMT krijgt wel groen licht om met het concept de organisatie in te gaan om het debat erover op gang te krijgen. Om onder de medewerkers aanhang voor de ideeën te krijgen, wordt een uitgebreid communicatietraject opgezet met onder andere grote sessies in de schouwburg en het Willem II-stadion. In de woorden van de toenmalige gemeentesecretaris: *‘Om te kijken of de mensen konden pakken wat wij bedoelden en of ze daar begrip voor hadden’*.

De toenmalige burgemeester is in het begin kritisch. Hij is eerst nog niet overtuigd van het nut van de kanteling. Hij voorziet veel onrust door de ingrijpendheid van de reorganisatie, en een grote investering van energie die niet lonend zal zijn voor de gemeente. Toch heeft hij zich laten overtuigen door zijn ambtelijke staf en is hij later een belangrijke verdediger geworden van de kanteling. In het politieke traject worden meerdere sessies met de raad georganiseerd. De raad toont zich daarin kritisch. Om de politiek te overtuigen heeft het CMT veel beloften moeten doen ten aanzien van de positieve effecten die verwacht mogen worden. Het geldt voor de

reorganisatie is in de beleving van de geïnterviewde betrokkenen voor de raad geen al te groot discussiepunt geweest. Het grootste deel kan worden gefinancierd uit bestaande budgetten.

Belangrijker discussiepunt is het feit dat de kanteling van de organisatie ook gevolgen heeft voor de invloed van de raad. Met de komst van de dienst Wijkzaken zal de raad zich bijvoorbeeld minder mogen gaan bemoeien met vraagstukken die op wijkniveau spelen en waarbij de directe participatie van bewoners wordt nagestreefd. Ze zal zich ook veel minder met individuele vergunningaanvragen mogen gaan bemoeien, omdat dat in de voorgestane filosofie iets is dat in een verregaand gedelegeerde productielijn afgehandeld zou moeten worden.

De kantelingsoperatie vergt een lange voorbereiding. In totaal dienen meer dan duizend medewerkers herplaatst te worden alvorens het nieuwe organisatiemodel per 1 januari 1997 in werking kan treden. *‘Daarna was het één grote puinhoop,’* aldus de huidige gemeentesecretaris. *‘De eerste twee jaar is de dienstverlening achteruit gegaan, terwijl we beloofd hadden dat het beter zou worden’.* Voor de kanteling gaf de bedrijfsvoering geen aanleiding tot grote managementproblemen. Dit veranderde door de kanteling. De relatief grote autonomie van de diensten vóór de kanteling heeft ertoe geleid dat er bijvoorbeeld veel verschillende informatiesystemen waren, die door een herclustering van taken in nieuwe afdelingen en diensten opeens met en naast elkaar moeten functioneren. Daarnaast zijn de bekende wegen en informele structuren waarlangs burgers en organisaties gewend waren met de gemeente te communiceren, door de kanteling in één keer afgesneden. Medewerkers zitten letterlijk op andere functies. De oude vertrouwde loketten bestaan niet meer. Zowel burgers als medewerkers moeten wennen aan de rol en taken van de nieuwe loketten. Het gevolg is dat in de eerste jaren na de reorganisatie veel aandacht en energie moet worden gericht op de interne organisatie en het op orde brengen van dienstverleningsprocessen. Pas na twee jaar begint de reorganisatie zijn vruchten af te werpen. De kritiek neemt af en er komt ook waardering van organisaties en inwoners voor de veranderingen.

#### *6.2.2 Dichter bij de burger? De opening en sluiting van een netwerk van stadswinkels*

In de dienstverleningsvisie van 1996 wordt het concept van de stadswinkels geïntroduceerd. Tot die tijd kent de gemeente per product of dienst maar één locatie waar de burger terecht kan. Met de keuze voor het begrip ‘stadswinkel’ wil men de benadering van de burger als klant van de gemeente ook in het gemeentelijk taalgebruik verankeren. Het stadswinkelconcept houdt in dat in één winkel in principe alle transactiediensten van de gemeente kunnen worden afgenomen. De stadswinkels zouden op makkelijk te bereiken locaties moeten liggen (niet verder dan 5 km.

van het eigen huis). Daarnaast zouden de stadswinkels openingstijden moeten krijgen die vergelijkbaar zijn met de openingstijden van de commerciële winkels in de directe omgeving.

Per 1 januari 1997 worden de gemeenten Berkel-Enschot en Udenhout als gevolg van een herindeling samengevoegd met de gemeente Tilburg. De gemeente krijgt daarmee twee extra dienstverleningslocaties in de beide voormalige gemeentehuizen. Bij de herindeling is bedongen dat de dienstverlening aan de lokale burgers in ieder geval de eerstkomende jaren op een vergelijkbaar niveau zal blijven. In hetzelfde jaar wordt ook nog een 'stadswinkel' geopend in het nieuw geopende winkelcentrum in de Reeshof. Begin 2000 volgt de opening van een laatste stadswinkel in Tilburg-Noord. Bij het openen van deze laatste stadswinkel heeft niet alleen de omvang van de bevolking in dit stadsdeel een rol gespeeld. In verhouding tot de omwonenden van de andere stadswinkels moest de relatief grote groep inwoners van Noord onevenredig ver reizen om een stadswinkel te kunnen bezoeken. Maar vooral ook de relatief grote concentratie van sociaal zwakkeren in het voorzieningsgebied heeft ertoe bijgedragen dat de politiek heeft ingestemd met de opening van deze laatste stadswinkel.

Het openhouden van de dependances is onder druk van continue bezuinigingen sindsdien een regelmatig terugkerend punt op de bestuurlijke agenda. Bij de begrotingsbehandeling van 2005 staat de gemeente weer voor een bezuinigingstaakstelling. De diensten wordt gevraagd voorstellen te doen waar de bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd. De dienst Publiekzaken stelt dat de zogenaamde kaasschaafmethode, het spreiden van de taakstelling over alle taken die uit het budget worden gefinancierd, niet kan leiden tot het realiseren van de gewenste bezuiniging. Men stelt daarom het bestuur voor om een aantal inhoudelijke keuzen te maken ten aanzien van het dienstverleningsniveau. Een van de voorstellen is het sluiten van de dependances van de dienst. Bij de behandeling van de beleidsbegroting in november 2004 wordt besloten per 2008 € 395.000 te bezuinigen door de decentrale stadswinkels te sluiten. In principe is de door het college voorgestelde bezuiniging hoger. De raad stemt bij amendement een voorstel weg om een bezuiniging van € 46.000 op de openingstijden van de Reeshof en Noord te realiseren<sup>49</sup>. Het management van de dienst is niet gelukkig met de keuze van de politiek. Zij voorzien grote logistieke problemen bij het centrale stadskantoor, dat de bezoekers van de te sluiten dependances moet gaan opvangen. De directeur van de dienst

---

49 Raadsvoorstel inzake beleidsbegroting 2005 (inclusief actualiseringen) Bijlage nummer 2004/202 Amendement A004 op bezuinigingsvoorstel 2005/32: Bezuinigingsvoorstel dienstverlening stadswinkels (2005/32) wordt voor het onderdeel openingstijden stadswinkels Reeshof en Noord (€ 46.000,-) niet gerealiseerd. Dekking ten laste van budget informatiewinkels.

Publiekszaken geeft medio 2006 een extern bureau de opdracht te onderzoeken wat de consequenties zijn van het sluiten van de decentrale stadswinkels. De onderzoekers achten de kans reëel dat de bezoekersaantallen de komende jaren eerder zullen toenemen dan afnemen, ondanks de mogelijkheden om een deel van de dienstverlening via het internetloket af te handelen<sup>50</sup>. In januari 2007 komt het college mede op basis van dit extern onderzoek terug op haar besluit. De stadswinkels in de Reeshof en Noord mogen in ieder geval tot eind 2009 open blijven. Medio 2007 gaat wel de Publieksbalie in Berkel-Enschot dicht en wordt een servicepunt<sup>51</sup> geopend met een minder uitgebreid dienstverleningspakket in de lokale vestiging van de bibliotheek.

#### *6.2.3 Publieksruimte als visitekaart: De verbouwing van een stadskantoor*

Belangrijk onderdeel van het stadswinkelconcept is de verbouwing van de stadswinkel in het centrum. Al sinds begin jaren '90 hebben opeenvolgende ambtelijk verantwoordelijken geprobeerd budget te verkrijgen bij het bestuur om de publieksruimte in stadskantoor I op te knappen. Centraal element is het omvormen van de publieksruimte van een open plein, waaromheen loketten zijn gesitueerd, naar een loketteneiland waaromheen faciliteiten worden gecreëerd die het wachten door het publiek minder onaangenaam moeten maken. Al in de dienstverleningsvisie van 1996 wordt het voorstel voor de verbouwing van de stadskantoren I en II opgenomen. Op 2 september 1997 wordt een programma van eisen tot verbouwing van stadskantoor I voor fl 4,7 mln. in het college van B&W behandeld. Dit leidt dan niet tot een goedkeuring. Op 14 juli 1998 behandelt het college opnieuw een voorstel voor de verbouwing van stadskantoor I. Ditmaal is het gevraagde bedrag fl. 11 mln. Nu besluit het college het voorstel wel goed te keuren en voor te leggen aan de raad. Op 28 september 1998 behandelt de raad het voorstel. Het benodigde geld wordt dan niet ter beschikking gesteld. Pas op 27 maart 2000 geeft de behandelende raadscommissie groen licht voor de benodigde fl. 11 mln. voor de verbouwing.

#### *6.2.4 De opkomst van een dienstverleningsconcept*

In de tweede helft van 1999 besluit het management van de dienst Publiekszaken dat een volgende slag in de verbetering van de dienstverlening aan burgers nodig is. De clustering van dienstverlenende afdelingen in een dienst in 1997 wordt als een eerste, maar lang niet voldoende stap gezien om de dienstverleningsambities

---

50 De naam van het onderzoeksrapport is: 'Vernieuwing van de publieksdienstverlening in Tilburg: Over stadswinkels en digitale dienstverlening', Zenc, mei 2006

51 Een servicepunt heeft in Tilburg in tegenstelling tot een stadswinkel alleen transactiediensten van de oorspronkelijke afdeling burgerzaken. Een stadswinkel heeft een uitgebreider aanbod en voert daarnaast ook dienstverlening op het gebied van sociale zaken en bouwen, wonen en leefomgeving.

te kunnen waarmaken. Er wordt een programma ‘dienstverlening’ opgezet, waarvoor een aparte fulltime projectleider wordt benoemd.

Een van de eerste resultaten die uit dit programma voortkomen is de nota ‘Dienstverlening Publiekszaken 2000-2003, dienstverleningsconcept en plan van aanpak’. In de nota wordt een nieuw dienstverleningsconcept gepresenteerd met als kernpunten:

- de transformatie van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte organisatie;
- de clustering van de dienstverlening in de vier thema’s ‘werk en inkomen’, ‘inwonerszaken’, ‘bouwen en wonen’ en ‘zorg’;
- de clustering van producten en diensten volgens het principe van one-stop-shop;
- de modernisering van de stadswinkels;
- de aanpassing van openingstijden van de stadswinkels aan de openingstijden van andere winkels in de directe omgeving;
- het aanbieden van de diensten en producten via een multichanneling concept met naast de fysieke balies ook een telefonisch en digitaal loket.

Voor de realisatie van het concept wordt voor een periode van drie jaar een totaalbedrag van circa fl. 7,5 mln gevraagd (exclusief de PM posten) te financieren uit budgetoverschotten van de dienst Publiekszaken. Normaal stromen dergelijke overschotten automatisch terug naar de algemene middelen, waaruit de raad nieuw beleid kan initiëren. Er wordt tevens voorgesteld een projectorganisatie op te zetten, met stuurgroep, themagroepen en werkgroepen.

Ter voorbereiding van de besluitvorming bezoeken de directeur van de dienst Publiekszaken en de projectleider alle wethouders afzonderlijk. Dit ondanks het feit dat er een aparte portefeuillehouder is voor de dienst Publiekszaken. Het college vergadert voor het eerst op 21 februari 2000 over de nota. Uit het verslag blijkt dat de nota wordt aangehouden en opnieuw dient te worden geagendeerd nadat overleg heeft plaatsgevonden tussen de betrokken wethouders en de dienstcontroller. Op 27 maart 2000 stemt B&W in met het dienstverleningsconcept en geeft de directeur opdracht om het uit te voeren. De nota wordt vervolgens geagendeerd voor een commissievergadering van de raad (raadscommissie Sociale Zaken, Arbeidsmarkt en Minderhedenbeleid (SAM)) op 17 april 2007. Daar zijn de reacties over het algemeen kritisch. De voorzitter moet bij de samenvatting van de eerste termijn constateren dat hij *‘het enthousiasme mist bij verschillende fracties voor dit dienstverleningsconcept’*<sup>52</sup>. In tweede termijn kunnen alle partijen instemmen met de doelstellingen van het concept, met dien verstande dat men beslissingen over concrete zaken zoals investeringen in een call center of de verandering van de openingstijden afzonderlijk op de agenda terug wil zien. Daarnaast wordt toegezegd

52 Verslag van de vergadering van de raadscommissie Sociale Zaken, Arbeidsmarkt- en Minderhedenbeleid van 17 april 2000

dat de dienst aan de hand van concrete prestatie-indicatoren laat zien dat de dienstverleningsdoelen uit de nota ook worden gerealiseerd. Op 20 november 2000 staat een voorstel voor deze indicatoren op de agenda van de commissie SAM. De raad zelf heeft nooit over de nota of over de prestatie-indicatoren een besluit genomen. Volgens de toenmalige projectleider is er ook geen wethouder geweest die zich als trekker/ portefeuilleverantwoordelijke heeft opgeworpen voor de implementatie van het dienstverleningsconcept.

Een van de onderdelen van het nieuwe dienstverleningsconcept heeft betrekking op de verruiming van de openingstijden, zodat deze meer in lijn komen met de winkels in de directe omgeving. Hiervoor wil de dienst Publiekszaken een meer stringent roosterbeleid voeren, waarbij minder ruimte is om rekening te houden met de persoonlijke werktijdvoorkeuren van medewerkers. Deze maatregel leidt tot grote spanningen met de dienstverlenende medewerkers. Omdat de gebruikelijke manieren van het betrekken en enthousiasmeren van de medewerkers niet het gewenste effect opleveren, wordt op een gegeven moment een ontbijtsessie georganiseerd voor alle betrokken medewerkers. In deze sessie vindt iedereen een treintje op zijn ontbijtbord. De medewerkers wordt verteld, dat de gemeente een duidelijke koers heeft ingezet richting meer klantgerichtheid. De trein rijdt. Iedereen die op de trein van de gemeente wil meerijden, wordt uitgenodigd het treintje op zijn ontbijtbord mee te nemen. Voorwaarde daarvoor is wel dat men zich verbindt aan de koers van de gemeente en zich ook zal inspannen om het voorgenomen dienstverleningsdoel te bereiken. Iedereen die zich niet kan vinden in de ingeslagen koers mag het treintje laten staan. Met hen zal worden gezocht naar een andere carrière – al dan niet binnen de gemeente, maar in ieder geval buiten de dienst Publiekszaken. Mede omdat de medewerkers de mogelijkheid wordt geboden om roosters te draaien van vier maal negen uur in plaats van vijf maal maximaal zeven uur, tonen veel medewerkers zich uiteindelijk bereid mee te gaan in de verandering. Afhankelijk van de geraadpleegde bron schijnt maximaal 20% van de aanwezige medewerkers hebben besloten het treintje te laten staan. In ieder geval schept de interventie ruimte om circa tien fte aan nieuwe medewerkers aan te nemen<sup>53</sup>. De vacatures worden opgevuld met medewerkers die in eerste instantie worden aangenomen vanwege hun dienstverlenende vaardigheden en niet primair op hun vakinhoudelijke kennis. Het nieuwe bloed dat in die periode instroomde heeft volgens de geïnterviewde betrokkenen een belangrijke bijdrage geleverd aan de voor het klantdenken gewenste cultuurverandering binnen de dienst.

---

53 De geïnterviewde personen verschillen over het daadwerkelijke aantal afhakers. Volgens de geïnterviewde managementleden liep het aantal op tot circa 20% van de aanwezigen. Volgens bij de sessie aanwezige geïnterviewde medewerkers zijn er geen mensen om de aangegeven redenen afgehaakt. Wel spreken de verschillende bronnen over een op te vullen formatieruimte van circa 10 á 12 fte in de genoemde periode, die met een onconventionele wervingscampagne zijn geworven.

### 6.2.5 *Verruiming van de discretionaire bevoegdheid: De wijzigende status van werkinstructies*

Een ontwikkeling die zich minder zichtbaar via de lijn van formele besluiten heeft voorgedaan, is de wijziging in het beleid ten aanzien van de discretionaire ruimte die dienstverleningsmedewerkers wordt toegestaan in hun contacten met klanten. In de traditie van het Tilburgs model heeft de gemeente veel aandacht besteed aan het beschrijven en standaardiseren van werkprocessen. Handboeken schrijven precies voor hoe de dienstverlener in verschillende situaties dient te handelen. Rond 2004 komt er onder invloed van het klantdenken geleidelijk een wijziging in het beleid over hoe de handboeken en werkinstructies dienen te worden gebruikt. Zij gelden vanaf dan niet meer als voorschrift hoe men moet handelen, maar als richtlijn hoe men zou kunnen handelen. *‘Je mag ervan afwijken’*, aldus de directeur van de publieksdienst. *‘Op gevoel moet je zelf bepalen wanneer je naar je baas moet stappen’*. Er wordt met deze beleidswijziging een grotere verantwoordelijkheid gelegd bij de individuele dienstverlener. Van hem wordt wel gevraagd dat hij de keuze die hij maakt motiveert.

In 2007 houdt de directeur van de publieksdienst een ‘zeepkistenronde’ langs alle medewerkers van de dienst en langs diverse andere gemeentelijke afdelingen. De zeepkistenronde heeft tot doel om de uitgangspunten achter de net vastgestelde dienstverleningsvisie ‘Visie Publiekszaken: Toonaangevend in Dienstverlening’ onder de aandacht te brengen van de medewerkers van de gemeente. In deze bijeenkomsten hanteert hij standaard een voorbeeld om de gewenste klantgerichte houding van dienstverleningsmedewerkers te illustreren. Een persoon die tijdelijk in zijn garage wil wonen tijdens de heropbouw van zijn afgebrande woonhuis vraagt hiervoor een vergunning aan bij de gemeente. Volgens de regels moeten woningen een plafonddoogte hebben van minimaal 2,60 m. De garage in kwestie heeft een plafonddoogte van 2,40 m. Formeel mag de aanvrager dus niet in zijn garage wonen. De medewerker Bouw- en woningtoezicht probeert mee te denken en stelt voor dat de aanvrager een stacaravan tijdelijk op zijn oprijlaan plaatst. De stacaravan heeft een plafonddoogte van 2,20 m. Op zich is dit een ‘meedenk’-oplossing, die recht doet aan de formele regels. Vanuit de logica van de klant is het moeilijk uit te leggen dat men niet in een garage van 2,40 meter hoog mag wonen, maar wel in een stacaravan van 2,20 meter hoog. In de toekomst wordt van de dienstverleningsmedewerker verwacht dat hij de regelgeving niet zozeer letterlijk, maar naar de geest van de regel interpreteert<sup>54</sup>. De aanvrager mag tijdelijk in zijn garage wonen totdat zijn woonhuis opnieuw is opgebouwd. Het nieuw te bouwen woonhuis zal echter wel aan de nieuwe bouwvoorschriften moeten voldoen en zal een plafonddoogte moeten hebben van minimaal 2,60 m.

54 Hij dient bij afwijking van de letter van de wet wel nog ruggespraak te voeren met zijn leidinggevende.

#### 6.2.6 *Tariefdifferentiatie als discussiepunt*

Het ambtelijk management van de sector Burger- en Ondernemerszaken (BOZ) heeft meerdere malen voorstellen gedaan om de hoogte van de tarieven deels te koppelen aan de wijze waarop de dienst wordt afgenomen. Het management pleit ervoor dat afnemers van diensten via het digitale loket voor dezelfde dienst minder hoeven te betalen dan bezoekers van de stadswinkels. Het streven naar tariefdifferentiatie door het management van de sector BOZ wordt onder andere gevoed door de beslissing van de raad om op termijn alle decentrale stadswinkels te sluiten. Om de drukte op het centrale stadskantoor in de toekomst te kunnen opvangen, zoekt men de vlucht naar voren. Door een belangrijk deel van de bezoekers aan de stadswinkels via het internet te bedienen, hoeven minder mensen een beroep te doen op de naar verwachting voor de toekomst veel te klein bemeten baliecapaciteit in het centrale stadskantoor. De directeur van de dienst Publiekszaken houdt de beslissing om tariefdifferentiatie in te voeren al lange tijd tegen: *'Ze zijn nog niet voorbij deze tafel gekomen,'* aldus de directeur. Voorstellen met betrekking tot tariefdifferentiatie zijn dan ook nooit in het stadium gekomen dat de politiek zich hierover diende uit te spreken. De gemeente Tilburg kent om deze reden nog geen tariefdifferentiatie naar de wijze waarop diensten worden afgenomen. De argumentatie waarmee de directeur de tariefdifferentiatie tegenhoudt is drieledig.

Ten eerste stelt hij dat tariefdifferentiatie ten koste gaat van de sociaal zwakkeren in de Tilburgse samenleving. Juist degenen die niet in aanmerking komen voor de korting op de leges omdat zij de capaciteiten of de middelen niet hebben om gebruik te maken van het digitaal loket, zijn ook degenen die een onevenredig beroep moeten doen op steun van de gemeente. Dit zou leiden tot een ongelijkheid, waarin de rijke zelfredzame burger wel profiteert van de korting en de armere, hulpbehoevende burger niet. Het tweede argument stelt dat de gemeente burgers moet verleiden om van het digitaal loket gebruik te maken, niet door het goedkoper te maken, maar door duidelijk te maken dat het comfortabeler is. De burger zou moeten beseffen dat hij wel gek is om nog naar de gemeentebalie te komen als hij het ook via het internet kan afnemen. Het derde argument dat wordt gebruikt om tariefdifferentiatie tegen te houden is de administratieve rompslomp die dit meebrengt voor de organisatie. Daarbij komt dat een verlaging van het tarief voor de één, een verhoging voor de ander betekent. De totale kosten worden uit het totaal van de leges gedekt. Alles moet één op één worden doorgerekend. De directeur geeft daarmee aan dat hij niet verwacht dat de kosten evenredig gaan dalen doordat meer mensen digitaal diensten gaan afnemen. Ook als de totale kosten lager zijn zal een lastenverlaging voor de ene groep in het Tilburgse systeem gecompenseerd moeten worden door een verhoging van de lasten van andere groepen.



### 6.2.7 Samenwerken met meer dan dertig potentiële ketenpartners

De discussie over samenwerking met derden in het belang van de dienstverlening aan klanten van de gemeente is in het onderzoek opgenomen omdat deze discussie nog niet heeft geleid tot tastbare (vrijwillige) ketensamenwerkingsverbanden. Het is daarom interessant om te onderzoeken in hoeverre spanningen die voortkomen uit de introductie van het klantdenken hierbij een obstakel zijn geweest.

In de begin 2007 vastgestelde dienstverleningsvisie heeft de gemeente zich uitgesproken om de aandacht de komende jaren vooral te gaan richten op de ‘exploratiefase’, de integratie van de dienstverlening van de gemeente met die van verschillende ketenpartners. Hiervoor is een project opgericht, dat de structurele samenwerkingsmogelijkheden met de inmiddels meer dan dertig onderscheiden ketenpartners moet onderzoeken en moet vormgeven. De eerste ketenpartner waarmee intensief wordt overlegd over structurele samenwerking is het CIZ. Daarnaast wil men ingaan op de uitnodiging van Postkantoren BV om de mogelijkheden te onderzoeken om bepaalde diensten ook via het loket van de postkantoren te verstrekken (zie hiervoor o.a. Colijn 2007). Een analyse van de vraag waarom in het verleden ketensamenwerking zo moeilijk van de grond is gekomen, heeft bij het management geleid tot het inzicht dat de samenwerking te vaak op operationeel niveau is opgepakt, terwijl er te weinig aandacht is besteed aan de wil tot samenwerken op het bestuurlijk en managementniveau. Persoonlijke angst van medewerkers, met name voor het verlies van de eigen baan, wordt door een aantal geïnterviewden als een belangrijke reden gezien voor het moeizame proces van samenwerking met ketenpartners. De projectleider Dienstverlening in de periode 1999-2003 verklaart dat hij de ideeën die toen bestonden ten aanzien van ketensamenwerking, bewust temperde. *‘We hadden al moeite genoeg om intern normaal samen te werken’*. Structurele ketensamenwerking in het belang van de klant staat met andere woorden nog in de kinderschoenen bij de gemeente Tilburg.

## 6.3 Analyse

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven op basis van het overzicht van een aantal kenmerkende beslissingen die zijn genomen in de transitie van Tilburg naar een klantgerichte gemeente. Stil wordt gestaan bij de manier waarop binnen de gemeente wordt gedacht over de burger als klant en de manier waarop hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven. Vervolgens is gekeken welke opvallende zaken kunnen worden geconstateerd over het transitieproces dat de gemeente de afgelopen jaren heeft doorlopen op weg naar een klantgerichte gemeente. Daarna is aan de hand van een analyse van onder andere de nader onderzochte beslissingen

gekeken welke uitspraken kunnen worden gedaan over de optredende spanningen als gevolg van de invoering van het klantdenken, en de patronen die in de verschillende beslissingen te herkennen zijn.

### *6.3.1 Invulling van het klantdenken in Tilburg*

#### *Opvattingen en waarden*

Het klantdenken in Tilburg maakt onderdeel uit van een veelomvattende, holistische visie op het bestaansrecht van gemeenten. In deze visie staat de burger in al zijn verschijningsvormen centraal. De burger is zowel vertrekpunt als eindpunt voor alle activiteiten waar de gemeentelijke organisatie zich mee inlaat. De visie benadrukt expliciet het belang van de externe gerichtheid van de gemeentelijke organisatie.

Een tweede essentieel kenmerk van deze visie is het onderscheiden van drie verschillende rollen die de burger in zijn relatie met gemeente heeft: de burger als afnemer van individuele diensten, de burger als wijkbewoner en de burger als stadsbewoner. Dit idee wordt in relatie tot de gemeente Tilburg zoals gezegd ook wel aangehaald als de idee van de driedimensionale burger. Het onderscheiden van de burger in drie verschillende rollen ten opzichte van zijn gemeente vormt de basis om de burger in iedere rol op een andere manier te benaderen. In zijn rol als stadsbewoner doet de gemeente een beroep op de medeverantwoordelijkheid van de burger voor het welzijn van de stad als geheel. Het gaat hier om complexe afwegingsprocessen, waarbij de representatieve democratie, lees: de gemeenteraad als gekozen bestuur en tot op zekere hoogte de belangenorganisaties waar zij zaken mee doet, het aangewezen vehikel zijn. De burger wordt als stadsbewoner daardoor vooral aangesproken op zijn verantwoordelijkheid als kiezer. De burger als wijkbewoner wordt benaderd als een afnemer van collectieve diensten in de directe leefomgeving van de burger. De gemeente gaat ervan uit dat de burger als wijkbewoner met betrekking tot zijn directe leefomgeving beter in staat is om te bepalen wat zijn verlicht belang is dan de gemeenteraadsleden, waarvan het overgrote deel naar alle waarschijnlijkheid minder affiniteit zal hebben met vraagstukken in specifieke wijken. Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie-initiatieven zouden in de Tilburgse visie dan ook bij uitstek op wijkniveau plaats moeten vinden. De burger als wijkbewoner wordt dan ook vooral benaderd als verantwoordelijke belanghebbende met een actieve stem in aangelegenheden die de directe eigen leefomgeving aangaan.

Door het onderscheiden van de andere rollen wordt in de Tilburgse visie, mijns inziens, een rechtvaardiging gevonden om de burger als afnemer van individuele diensten zo puur mogelijk als klant te behandelen. Dat wil zeggen als consument die de gemeente mag afrekenen op de mate waarin de gemeente in staat is om een individuele behoefte te bevredigen. Door het onderscheiden van de rollen maakt

men ook onderscheid naar de verwachtingen die de gemeente van de burger mag hebben. Van de burger als klant/consument mag de gemeente minder verwachten dat hij zich verantwoordelijk voelt en begrip heeft voor het collectief belang. De individuele dienst hoeft hierdoor minder te dienen als een middel om de burger op te voeden tot verantwoordelijke en betrokken inwoner. Men doet dan immers een beroep op een andere rol van de burger, waaraan door een andere dienst met andere instrumenten al invulling wordt gegeven. De gemeente legt met het onderbrengen van alle op individuele inwoners gerichte taken in één organisatorische eenheid, de basis om een expliciet op ongemakreductie gericht beleid te voeren.

Het rollenonderscheid in de idee van de driedimensionale burger biedt een conceptueel krachtig middel. Het geeft meerdere potentieel concurrerende visies op de relatie tussen burger en gemeente een duidelijke plaats en maakt deze ook hanteerbaar voor betrokkenen. De eenvoud van het concept is zodanig krachtig gebleken, dat het, ondanks de relatief ingrijpende reorganisaties die eruit voort kwamen, binnen de organisatie algemeen aanvaard is en nog steeds geldt als uitgangspunt voor de organisatie van de gemeentelijke taken. De vraag blijft of het conceptuele onderscheid in rollen ook daadwerkelijk zo door de burger wordt ervaren. Ondanks de kracht van het concept heeft er enkele jaren later opnieuw een reorganisatie plaatsgevonden, waarin de diensten Wijkzaken en Stadszaken zijn opgegaan in twee nieuwe diensten Gebiedsontwikkeling en Beleidsontwikkeling. Het gedachtegoed van dienst Publiekszaken met de individuele burger als klant als focus is tot op heden onverminderd van kracht gebleven.

### *Conceptualisatie van het klantdenken in praktijken*

In paragraaf 2.4 worden voor de categorisering van de praktijken van het klantdenken de volgende invalshoeken gebruikt: organisatorisch, juridisch (klantrechten), economisch (administratieve lastenverlichting), sociaal-cultureel (cultuuromslag) en psychologisch (verwachtingenmanagement). De conceptualisatie van het klantdenken in Tilburg kenmerkt zich door invoering van de volgende veranderingen op de genoemde invalshoeken:

- Organisatorisch:
  - Clustering van organisatieonderdelen rondom veelvoorkomende vraagpatronen van klanten (de reorganisaties van 1-1-1997 en 1-1-2005)
  - De opening van meerdere decentrale loketten (vanaf 1997)
  - Het creëren van een digitaal loket (vanaf 2000)
  - Het creëren van een telefonisch loket (vanaf 2000)
  - Het verruimen van de openingstijden (vanaf 2000)
  - Het verruimen van de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren
- Juridisch en Economisch:
  - Het opzetten van een dereguleringstraject (operatie Stofkam)

- Sociaal-Cultureel:
  - Een cultuurveranderingstraject (het Permanent Ontwikkelingsproces POP, vanaf 1996)

De gemeente heeft ondanks expliciete voornemens nog niet effectief invulling kunnen geven aan een aantal andere elementen van het klantdenken. Zo is men er nog niet toe overgegaan de burger extra rechten te geven in de vorm van een dienstverleningshandvest, leidt samenwerking in de keten nog tot weinig concrete resultaten en zijn de effecten van deregulering nog beperkt.

De conceptualisatie van het klantdenken heeft bij de gemeente Tilburg een zwaar-  
tepunt gekend op de fysieke dienstverlening in de vorm van de clustering van fysieke loketten, de opening van decentrale loketten en de cultuurverandering onder de gemeentelijke dienstverleners. De gemeente valt veel minder op door haar inspanningen op het vlak van de digitale dienstverlening. Mede door de dreigende sluiting van de decentrale loketten begint de aandacht voor de mogelijkheden van het digitale loket toe te nemen.

### 6.3.2 *Het transitieproces*

De meeste betrokkenen beschouwen de deelname aan de verkiezing tot beste gemeente van de wereld, georganiseerd door de Bertelsmann stichting in 1993, als de belangrijkste aanleiding voor de inspanningen, die de gemeente Tilburg zich getroost om zichzelf om te vormen tot een klantgerichte gemeente. Vanaf toen begon het besef te groeien dat de nadruk op interne beheersing die gemeente in de voorgaande jaren kenmerkte zich onvoldoende vertaalde naar effecten voor de burgers. De commentaren van wetenschappers en de media-aandacht die de deelname aan de verkiezing uitlokte waren een belangrijke stimulans voor het management om de gemeente een volgende fase in te leiden, een fase waarin de burger meer centraal moest komen te staan.

Opvallend aan deze constatering is vooral hetgeen *niet* kan worden beschouwd als aanleiding voor het ingaan van het transitieproces. Zo beschouwt geen van de geïnterviewden de ontevredenheid van de klanten van de gemeenten als een belangrijke factor om de veranderingen te initiëren. De klanten zijn ook nauwelijks betrokken geweest bij de ontwikkeling van het dienstverleningsconcept van de gemeente, aldus meerdere geïnterviewde betrokkenen. Eveneens worden ook politieke ambities niet genoemd als reden voor veranderingen. De politiek heeft veeleer een belemmerende en relativerende rol gespeeld bij het doorvoeren van alle veranderingen in het belang van de burger als klant, dan dat zij de directe aanleiding vormde voor het ambitieuze traject dat de gemeente is ingeslagen.

Bij de gemeente Tilburg is duidelijk zichtbaar dat het hogere management initia-

tiefnemer en trekker is geweest van de meeste veranderingen die in het kader van het klantdenken zijn doorgevoerd. Naar eigen zeggen waren de belangrijkste motieven de beroepseer van deze individuele managers en hun verwachting dat niets doen zou leiden tot een rigoureuze verslechtering van de perceptie van de dienstverlening door klanten.

De transitie die de gemeente Tilburg heeft doorgemaakt, kent een aantal duidelijk te onderscheiden fasen. Ten eerste is aan het klantdenken een fase vooraf gegaan waarin de gemeente haar interne bedrijfsvoering op orde heeft weten te brengen (periode van ca. 1987-1996). Er ontstond in deze eerste fase een transformatie van taakgericht denken naar productgericht denken met de daarbij behorende toerekening van kosten aan producten en sturing op efficiency. Opvallend is dat de trekkers van deze fase in de aanloop naar de kanteling uit 1997 uit het zicht verdwenen. *'De kampioenen van het Tilburgs model zijn niet dezelfde als de kampioenen van het permanent ontwikkelingsproces'* aldus de voormalige gemeentesecretaris.

Vervolgens kan de reorganisatie van 1997 gezien worden als een herclustering van afdelingen en taken, die in eerste instantie een fysieke concentratie van medewerkers tot gevolg had rondom potentieel vanuit het oogpunt van de burger bij elkaar horende producten en diensten. De reorganisatie leidde nog niet direct tot een herontwerp van processen of de aanpassing van werkwijzen of producten.

Pas in een latere fase ontstaat ruimte om de energie te richten op de integratie van dienstverlening. Dit leidt onder andere tot een verdergaande clustering en herstructurering van afdelingen en taken binnen de dienst Publiekszaken per 1 januari 2005. Pas recentelijk worden (opnieuw) serieuze pogingen gedaan om het klantdenken uit te breiden over de grenzen van de gemeentelijke autonomie door samenwerking te zoeken met ketenpartners in het belang van de dienstverlening aan burgers. In de visienota van 2000 onderscheidde de gemeente zelf een groeipad met vijf fasen: verkenning, concentratie, integratie, exploratie (ketensamenwerking) en emancipatie (loketten overal waar de burger het logisch en praktisch vindt). Begin 2007 concludeert men dat de gemeente op de drempel staat van de exploratiefase en nu pas echt werk gaat maken van ketensamenwerking zoals die is voorzien in de exploratiefase. Men had gehoopt inmiddels aanzienlijk verder te zijn.

Globaal zijn er drie periodes te onderscheiden waarin de dienstverlening op meer dan normale aandacht mocht rekenen. Deze periodes vallen grof samen met de lancering van een nieuwe dienstverleningsvisie (1996, 2000 en 2007). Het lijkt erop dat de visienota's de dragers zijn van een nieuwe impuls aan initiatieven en de weg openen naar extra middelen voor de dienstverleningsverbetering. In de perioden tussen de visies heeft het klantdenken het karakter van het beheersbaar maken en houden van de met de visies geïnitieerde veranderingen.

De transitie lijkt een moeizaam en traag proces. De eerste twee jaar na de invoering van de kantelingoperatie in 1997 zijn de klanten minder tevreden dan in de oude situatie. Ook de medewerkers beschouwen de veranderingen in deze periode als negatief. Belangrijke leiders van het proces vertrekken (o.a. de gemeentesecretaris), wat binnen de organisatie niet bijdraagt aan het vertrouwen van de medewerkers in het verandertraject. Bij bezuinigingsronden worden bepaalde verworvenheden van het klantdenken weer ter discussie gesteld en deels ongedaan gemaakt (het dependancebeleid). Sommige voornemens komen helemaal niet van de grond. Zo moet men in 2006 concluderen dat het reeds lang bestaande streven naar samenwerking met ketenpartners nog nauwelijks effect heeft gehad. Ook tot de invoering van extra klantrechten in de vorm van servicenormen is men op het moment van het onderzoek nog niet overgegaan.

Opvallend is de centrale rol die het hogere management heeft gespeeld bij het initiëren en trekken van de ingevoerde veranderingen. Bij vrijwel alle belangrijke beslissingen heeft het initiatief bij deze groep ambtenaren gelegen, ondersteund door een relatief kleine groep middenmanagers en stafleden. Deze initiatiefnemers werpen zich met overtuiging in de strijd om hun ambities met betrekking tot het klantdenken te realiseren en de weerstanden bij politiek, medewerkers en (soms ook) klanten te overwinnen. De aanpak die daarbij de boventoon voert, kenmerkt zich vooral door de nadruk op het overtuigen van betrokkenen van het nut en de noodzaak van het klantdenken. Daarnaast wordt handig gebruik gemaakt van andere externe ontwikkelingen, zoals de herindeling van 1997, waarbij de ambtelijke ambities kunnen worden gecombineerd met de dan geldende politieke rationaliteit.

De betrokkenheid van de politiek bij de invoering van het klantdenken kan worden getypeerd als reactief en volgend. In 1997 is de portefeuillehouder aanvankelijk sceptisch en moet hij zich laten overtuigen (m.b.t. de kanteling 1997). Soms is er zelfs geen trekkende portefeuillehouder op de voorgrond (zoals bij de vaststelling van de dienstverleningsvisie in 2000). Nog steeds lijkt de portefeuille Dienstverlening in het college een aanhangsel bij een andere portefeuille c.q. een restpost bij de portefeuillevverdeling. Ten tijde van het empirische deel van het onderzoek in 2007 is de portefeuillehouder Sociale Zaken tevens portefeuillehouder Dienstverlening, vooral vanwege de dienstverleningsaandacht voor de sociaal zwakkeren in de Tilburgse samenleving. In 2010 bij het afronden van dit manuscript kon op basis van de op de website van de gemeente gepubliceerde portefeuillevverdeling niet worden opgemaakt welke portefeuillehouder verantwoordelijk is voor het dienstverleningsbeleid van de gemeente. Het onderwerp dienstverlening lijkt daarmee voor de politiek het karakter te behouden van een bijkomstigheid en hooguit een afgeleide van het meer inhoudelijke beleid.

### 6.3.3 Patronen in de beslissingen

De beslissingen die actoren in de gemeente genomen hebben in het kader van de invoering van het klantdenken, zijn geanalyseerd op de volgende punten:

- in hoeverre de beslissing uitvalt ten gunste van het paradigma van het klantdenken, d.w.z. in hoeverre de beslissing bijdraagt aan de totstandkoming van de conceptualisaties die het klantdenken typeren;
- welke argumenten voor- en tegen gewicht in de schaal hebben gelegd bij het nemen van de beslissing;
- hoe de verdeling van voor- en tegenstanders onder de betrokken actoren was.

Hieronder worden de genoemde punten per onderzochte beslissing behandeld.

#### *De kantelingsbeslissing*

De kanteling betreft een beslissing, die niet alleen gaat over verbetering van de transactionele dienstverlening. Er is in feite beslist over een zeer ingrijpende reorganisatie die tevens de rolverdeling tussen politiek bestuur, ambtelijk apparaat en burgers raakt. De kantelingsbeslissing heeft veel overtuigingskracht geleverd van de initiatiefnemers, het hogere ambtelijke management. De weerstand in de raad heeft dan ook niet zozeer gezeten op het onderdeel van de oprichting van de dienst Publiekszaken en de concentratie van de transactionele dienstverlening in deze dienst, maar in de oprichting van de dienst Wijkzaken. Het idee achter de dienst Wijkzaken veronderstelt dat de raad een deel van haar bevoegdheden terug geeft aan burgers in buurtoverleggen. Het idee dat men niet meer zelf heeft te beslissen over de manier waarop voor wijkbeheer beschikbaar gestelde middelen worden ingezet heeft tot de nodige terughoudendheid geleid. Daarnaast is er zowel bij het college als bij de raad argwaan geweest over risico's die een dergelijke grote reorganisatie met zich mee zou brengen. Gegeven de omvang van de reorganisatie werd de kans reëel geschat dat door de veranderingen de aandacht en energie van de organisatie voor langere tijd naar binnen zou worden gericht en dat deze veranderingen dus juist ten koste zouden gaan van hetgeen de gemeente wenst te bereiken in de stad.

Het overtuigen van de politiek is vooral gebeurd met twee belangrijke argumenten. Ten eerste is de idee van de driedimensionale klant als een zeer krachtig concept gepresenteerd. De logica is simpel en krachtig en behelst een boodschap waartegen moeilijk bezwaren waren in te brengen. De driedeling in individuele klant, collectieve klant en citizen heeft een vanzelfsprekendheid die de voorgestelde ontwikkelrichting voor de gemeente als het ware onvermijdelijk maakt. *“Het was echt een sterk verhaal,”* aldus de gemeentesecretaris. Het verlies aan invloed van het wijkbeheer is gepareerd met het argument dat de raad meer grip zou krijgen op vraagstukken die er echt toe doen. Door de herverdeling van taken en bevoegdheden

over de drie diensten Stadszaken, Wijkzaken en Publiekszaken zouden de voor de politiek relevante onderwerpen veel eerder, duidelijker en concreter op de agenda komen.

Een tweede belangrijk argument bij het overtuigen van de sceptici is het feit dat de initiatiefnemers hun overtuiging rond het voorgestelde concept kracht bijzetten door ver strekkende beloftes te doen aan de raad met betrekking tot de verbeteringen die de veranderingen de gemeente zullen opleveren. Het vertrek van een aantal sleutelfunctionarissen kort na de kanteling is toentertijd mede in het licht van de gedane beloften dan ook door de achterblijvers als een slecht voorteken opgevat.

De kantelingsbeslissing kende een verdeling van belangen over de volgende betrokkenen.

Als initiatiefnemers en voorstanders van het eerste uur gelden de leden van het hogere management van de gemeente, onder leiding van de toenmalige gemeentesecretaris. Zij dienden in eerste instantie de eigen portefeuillehouder te overtuigen en daarna de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt zich relatief reactief op. Men ziet het belang van de voorgestelde verandering, maar vreest vooral de consequenties. Door het doen van beloftes ten aanzien van de gevreesde consequenties is door het management de angel uit de discussie gehaald en kon de kanteling uiteindelijk op de toestemming van de raad rekenen. Naast de politiek, de klanten en het management kunnen de medewerkers als een aparte groep van belanghebbenden worden onderscheiden in de kantelingsbeslissing. De medewerkers lijken in de afwegingen die zijn gemaakt in het kader van de kantelingsbeslissing maar een beperkte rol te hebben gespeeld. Het management heeft een strategie gevolgd door via een communicatie-offensief de medewerkers voor te bereiden op de komende veranderingen. Men lijkt er aardig in geslaagd te zijn de verwachtingen van de medewerkers te managen. De weerstanden op de werkvloer, voor zover ze zich al manifesteerden, lijken nauwelijks effect te hebben gehad op zowel de inhoud als de planning van de kantelingsbeslissing. Pas na het moment van besluitvorming, bij de implementatie van de kanteling, is de rol van de medewerkers toe gaan nemen.

#### *Het netwerk van stadswinkels*

De gemeente is er in geslaagd om in een relatief korte periode van circa vier jaar uit te breiden van één naar vijf stadswinkels. Daarnaast is het gelukt om aanzienlijke bedragen te investeren in de verbouwing van verschillende stadswinkels.

Een nadere analyse van de redenen voor het openen van de extra stadswinkels laat zien dat twee stadswinkels kunnen worden aangemerkt als een logisch gevolg van de samenvoeging van Tilburg met twee andere gemeenten. Het openen van een stadswinkel in de voormalige gemeentehuizen in beide heringedeelde gemeenten is een direct gevolg van het uitgangspunt bij de herindelingsonderhandelingen, dat



het dienstverleningsniveau in de heringedeelde gemeente niet achteruit gaat als gevolg van de samenvoeging. De vraag of de omvang van het voorzieningsgebied of de behoeften van de klanten de opening van een stadswinkel juist op de plek van de oude gemeentehuizen rechtvaardigt, is niet aan de orde geweest. De opening van beide stadswinkels in de voormalige herindelingsgemeenten kan dan ook worden aangemerkt als een resultante van een politieke rationaliteit die slechts zijdelings is gebaseerd op overwegingen die passen in het paradigma van het klantdenken<sup>55</sup>.

De opening van de stadswinkel in de Reeshof lijkt meer te zijn gebaseerd op overwegingen die passen in het paradigma van het klantdenken. Op de VINEX-locatie de Reeshof is een groot nieuw bevolkingscluster ontstaan dat op een grote afstand (ca 8 à 10 km) van het stadscentrum van Tilburg is gesitueerd. De groei van de bevolking als gevolg van de ontwikkeling van de VINEX-locatie gaf echter ook bedrijfeconomische redenen om een dependance te openen op locatie. Logistiek zou het centrale stadskantoor de stroom aan extra klanten niet meer aan kunnen. De argumenten vanuit het klantdenken die pleiten voor de opening van de stadswinkel in de Reeshof, lopen in dit geval voor een belangrijk deel parallel met de argumenten vanuit het beleidsuitvoeringsdenken om een dependance te openen. Het besluit voor de opening van een dependance in de Reeshof is dan ook terug te leiden tot het moment voordat werd nagedacht over een netwerk van stadswinkels. De opening van de stadswinkel in Tilburg-Noord lijkt nog het meeste weg te hebben van een beslissing in het kader van een bewuste strategie om via een netwerk van stadswinkels de dienstverlening dicht bij de burger aan te bieden. De stadswinkel in Noord is als laatste geopend in een periode dat de dienstverlening op relatief grote interesse van de politiek kon rekenen. Als redenen om in Noord een stadswinkel te openen worden onder andere genoemd de relatief onevenwichtige spreiding van de stadswinkels over de gemeente (o.a. twee winkels in relatief kleine en rijke kernen) en het beleid ten aanzien van de sociaal zwakkeren in de gemeente, waarvan een belangrijk deel in Noord woont.

Het lijkt er op dat een argument dat past in het beleidsuitvoeringsdenken een belangrijke rol heeft gespeeld bij de opening van de stadswinkel in Noord, namelijk het streven naar gelijkheid. De opening van de stadswinkel in Noord heeft er mede toe bijgedragen dat de gemeente de indruk wegnam vooral rijke bewoners te willen voortrekken, terwijl sociaal zwakkeren die vaker en ook een groter beroep op de gemeente moeten doen, relatief meer moeite moesten doen om de gemeente fysiek te bereiken.

---

55 De beide stadswinkels liggen bijvoorbeeld slechts 3,6 km uit elkaar, terwijl ze in 2005 gezamenlijk 7% van de klantcontacten van de gemeente afhandelen, aldus het rapport 'Vernieuwing van de publieksdienstverlening in Tilburg: Over stadswinkels en digitale dienstverlening', Zenc, mei 2006, pagina 11. Ter vergelijking: Noord en De Reeshof behandelden in 2005 ieder afzonderlijk 19% van alle klantcontacten van de gemeente.

### *Verbouwing van het centrale stadskantoor*

Met betrekking tot de verbouwing van het centrale stadskantoor valt op dat vooral de raad lange tijd heeft gearzeld, voordat men hiervoor middelen beschikbaar besloot te stellen. De aarzeling werd ingegeven door een gevoel dat de verbouwing vooral de presentatie van dienstverlening zou veranderen en de dienstverlening zelf niet direct zou verbeteren. Men vond het moeilijk om zoveel publieke middelen te verspillen aan een cosmetische luxe, waar vooral de medewerkers plezier van hebben. In deze argumentatie overheerst een stoïcijnse kijk op de gemeentelijke organisatie, waarin de organisatie met een sobere uitstraling zichzelf wegcijfert en continu aan de buitenwacht dient te bevestigen dat er prudent wordt omgesprongen met publieke middelen. In de termen van het in de voorgaande hoofdstukken ontwikkelde referentiekader is hier sprake van een verschil in perceptie van het nut van de investering in de verbouwing van het loket. De raad heeft lange tijd het nut van deze investering in dienstverleningsverbetering lager ingeschat dan het betrokken management (en de medewerkers). Uiteindelijk is de raad akkoord gegaan, niet zozeer op basis van argumenten uit het klantdenken, maar op basis van argumenten die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de gemeente als goed werkgever.

De beslissing om de decentrale stadswinkels te sluiten kent een bijzonder verloop. Hier heeft het college zich in de begrotingsvoorstellen voor het begrotingsjaar 2005 door het ambtelijk management laten verleiden tot een ver strekkende inhoudelijke keuze bij het vinden van de benodigde bezuinigingen. Het college maakte daarbij een keuze die het ambtelijk management niet had verwacht, namelijk om op termijn de decentrale stadswinkels te sluiten. De raad heeft het besluit van het college met een kleine afzwakking overgenomen bij de behandeling van de begroting. De afzwakking gebeurt met argumenten die passen binnen het klantdenken (het ging om het in stand houden van bepaalde ruime openingstijden). Het management laat vervolgens de consequenties van de beslissing inzichtelijk maken door een extern bureau, waarna het college en de raad toch besluiten om het oorspronkelijke voorstellen in ieder geval tijdelijk te laten varen en de beoogde bezuiniging elders te realiseren.

### *Opkomst van een dienstverleningsconcept*

De dienstverleningsvisie die in 2000 wordt gepresenteerd, heeft aan de basis gestaan van veel veranderingen die in de periode 2000-2005 bij de gemeente zijn doorgevoerd. Het was daarmee een visie met een hoge impact en een relatief groot budget. Zo kende de gemeente op basis van de visie alleen in de periode 2000-2003 een aparte fulltime projectleider Dienstverlening. Opvallend is de beperkte betrokkenheid van het college bij het initiatief. Er was geen verantwoordelijke portefeuillehouder die zich het onderwerp toe-eigende. Een koppel van de toenmalige

directeur Publiekszaken en de projectleider Dienstverlening ‘bewerkten’ alle portefeuillehouders afzonderlijk alvorens de visie bij het college als geheel in besluitvorming te brengen, aldus de toenmalige projectleider. De raad stemt uiteindelijk in met de visie en de manier waarop die gefinancierd zou gaan worden, alhoewel niet iedereen even enthousiast reageert. Belangrijke reden voor het instemmen van de raad is het feit dat het voorstel geen beroep doet op extra middelen in de gemeente. De raad geeft alleen tijdelijk het recht op om mogelijke meevallers in de begroting van de Publieksdienst voor andere doelen aan te wenden, dan in de dienstverleningsvisie zijn opgenomen. De waarden en opvattingen van het klantdenken conflicteerden hierdoor niet met de waarden en opvattingen uit het beleidsuitvoeringsdenken.

#### *Verruiming van de discretionaire bevoegdheid*

De verruiming van de discretionaire bevoegdheid bij de gemeente heeft alle kenmerken van een cultuurverandering. Er wordt een groot beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en vakbekwaamheid van de medewerkers bij het helpen van klanten. De regelgerichtheid wordt losgelaten ten gunste van de klantgerichtheid. De hiermee beoogde verandering in het gedrag past goed binnen het paradigma van het klantdenken. In termen van de spanningsthema's verschuift de nadruk in de loyaliteit van het collectief belang naar het belang van het individu. Men toereert hierbij een grotere mate van ongelijkheid en laat toe dat medewerkers meer zelf een inschatting mogen maken in hoeverre ze een klant wensen te vertrouwen. Het klantdenken wint daarmee expliciet terrein op het beleidsuitvoeringsdenken. Het besluit hierover lijkt nauwelijks expliciet te zijn genomen. Er is geen voorstel voorgelegd aan college of raad. Noch kan men stellen dat de maatregel expliciet gekoppeld is aan een bredere beweging of project. Het management is op een gegeven moment begonnen met het uitdragen van de beleidswijziging. Doordat er geen expliciet besluitvormingsmoment is aan te wijzen en ook alleen het management als partij bij de beleidswijziging betrokken is geweest, heeft er ook geen expliciete belangenconfrontatie plaatsgevonden.

#### *Tariefdifferentiatie*

De discussie over de tariefdifferentiatie wordt bewust niet aan de politiek voorgelegd. Dit gebeurt in eerste instantie doordat een belangrijke initiator van het klantdenken in de organisatie, te weten de directeur van de dienst Publiekszaken, een beroep doet op een argument dat past in het beleidsuitvoeringsdenken, namelijk de ongelijkheid die tariefdifferentiatie creëert tussen klantgroepen. De directeur maakt vanuit zijn functie niet alleen een inschatting van hoe belangrijk dit argument voor de politiek is. Hij vindt het zelf ook een belangrijke reden om tariefdifferentiatie niet te ondersteunen. Het voorval doet vermoeden dat ook aanhangers van het klantdenken waarden die in het beleidsuitvoeringsdenken belangrijk wor-

den gevonden, een warm hart toedragen. Men kan en wil deze waarden niet zonder meer opgeven voor de waarden uit het klantdenken.

#### *Ketensamenwerking*

Ondanks meerdere malen expliciet uitgesproken voornemens om meer aan ketensamenwerking te doen, lijkt het concreet samenwerken met externe partijen door de jaren heen maar moeilijk van de grond te komen. Het voornemen lijkt maar weinig prioriteit te krijgen van de partijen die het aangaat. De volgende verklaringen worden door de geïnterviewden genoemd voor de beperkte prioriteit die samenwerking met derden krijgt:

- De betrokken managers vinden de benodigde inspanningen (nog) niet opwegen tegen de baten die zij ervan verwachten;
- Men vreest voor de eigen baan en/of positie;
- Men noemt expliciet de moeite die men al heeft om intern met elkaar samen te werken. Eerst wil men binnen de gemeente de zaken op orde krijgen;
- Er wordt nauwelijks druk vanuit de politiek ervaren om de samenwerking in het belang van de dienstverleningsverbetering meer prioriteit te geven;
- De potentiële samenwerkingspartners tonen zich niet zodanig enthousiast dat de samenwerking op dienstverleningsvlak spontaan loskomt.

In deze argumentatie zijn elementen te herkennen van de spanningsthema's 'monopoliegehechtheid' en het 'gepercipieerde nut van klantgemak'. Klaarblijkelijk worden de benodigde inspanningen en opofferingen zodanig groot geacht, dat de eisen die dan aan de baten en het nut gesteld moeten worden niet als reëel of realiseerbaar worden ingeschat. Het beleidsuitvoeringsdenken lijkt daarmee in de ketensamenwerkingsdiscussie nog de boventoon te blijven voeren.

Opvallend is dat deze inschattingen ook door uitgesproken aanhangers van het klantdenken worden gemaakt. Zo verklaarde een voormalig programmamanager van het dienstverleningsprogramma dat hij zelfs de initiatieven tot samenwerking met derden tot op zekere hoogte ontmoedigde, om zo meer energie vrij te kunnen houden voor de overige initiatieven tot verbetering van de dienstverlening.

#### *6.3.4 Conclusies m.b.t. de confrontatie tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken in Tilburg*

De gemeente Tilburg behoort met haar pogingen om het klantdenken in te voeren in de organisatie tot de pioniers. De ideeën die bij deze gemeente zijn ontwikkeld, hebben ook kantelingsoperaties geïnspireerd die in de andere twee beschreven casussen hebben plaatsgevonden. De gemeente loopt daarmee ook voorop bij het ontdekken van de spanningen en weerstanden waarmee gemeenten te maken krijgen bij het invoeren van dienstverleningsverbeteringen.

De dienstverleningsverbeteringen in de gemeente Tilburg kenmerken zich door de centrale rol die het hogere management speelt bij de initiatieven om elementen van het klantdenken in te voeren. De manier waarop de gemeente omgaat met spanningen als gevolg van de invoering van het klantdenken, is in deze casus daarom vooral te interpreteren als de manier waarop het hogere management het bestuur en de medewerkers weet te motiveren voor de dienstverleningsambities. In sommige gevallen is men daarmee succesvoller geweest dan in andere gevallen. De uitkomsten laten zien dat de confrontatie niet of nauwelijks kan worden gewonnen op basis van argumenten die passen binnen het paradigma van het klantdenken. Alleen de beslissing om de organisatie te kantelen kan worden gezien als een discussie die in belangrijke mate is gewonnen op basis van de kracht van het achterliggende concept en de ideeën over het centraal stellen van de burger. Bij de andere onderzochte beslissingen wordt regelmatig een confrontatie met de raad voorkomen (o.a. visie 2000-2003) of wordt gebruik gemaakt van de ontstane politieke situatie (extra stadswinkels na herindeling). Het valt daarbij op dat de politiek een bescheiden rol heeft gespeeld bij het stimuleren van de dienstverleningsverbeteringen. De raad vervulde vaker een vertragende, dan een stimulerende factor. Het nut van dienstverleningsverbetering wordt juist door deze betrokkenen kritisch benaderd.



## 7 Gemeente Zwolle

### 7.1 Inleiding

#### 7.1.1 *Huidige situatie dienstverlening in Zwolle*

De gemeente Zwolle is een stad met ca. 119.000 inwoners. De stad kende de afgelopen jaren zowel qua inwoners als qua economische bedrijvigheid in vergelijking met de rest van Nederland een meer dan gemiddelde groei. Deze groei was mede te danken aan de geografische ligging van de stad. Veel grote bedrijven hebben Zwolle de afgelopen jaren gekozen als uitvalsbasis voor de bediening van de noordelijke provincies. De stad kent relatief veel dienstverlening en weinig industrie, en biedt werkgelegenheid aan meer dan 80.000 mensen. Ook groeide de bevolking meer dan gemiddeld in het afgelopen decennium. De leeftijdsgroepen tussen de 20 en 35 jaar zijn relatief oververtegenwoordigd. De stad kent nauwelijks sociale problemen zoals die kenmerkend zijn voor veel andere grote steden. In een door het tijdschrift Elsevier in 2006 georganiseerde verkiezing van de beste stad van Nederland, scoorde de gemeente op vele invalshoeken als één van de beste. De groei gaf de gemeente de afgelopen jaren de reden en de gelegenheid om te werken aan het verbeteren van de dienstverlening. Dit heeft onder andere geleid tot:

- concentratie van het overgrote deel van de publieksdiensten in één nieuw stads-kantoor, dat in 2000 is geopend;
- organisatorische integratie van de dienstverlenende afdelingen in één eenheid Publiekszaken met daarbinnen één sectie Frontoffice, en de kanteling van de overblijvende afdelingen in een beperkt aantal eenheden;
- concentratie van de telefonische dienstverlening, de uitbesteding daarvan aan een extern callcenter en het later weer binnenhalen van deze taak. Dit mede met het oog op de doorgroei naar een nog breder klantcontactcentrum, dat ook vragen via andere media zoals internet en post moet gaan beantwoorden;
- een pioniersrol bij het ontwikkelen van digitale dienstverlening, met name op het vlak van de vergunningverlening.

Ten tijde van het onderzoek kende de organisatie van de gemeente circa 1.100 medewerkers. Sinds 2002 werkt de gemeente met een zogenaamd directiemodel. De directie voert het management over zeven eenheden en een concernstaf. De publieksdienstverlening is sinds de reorganisatie ondergebracht bij de eenheid Publiekszaken

en de eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). De eenheid Publiekszaken kent op haar beurt weer vier afdelingen, te weten: 'Toezicht en Handhaving', 'Vergunningen', 'Burgerzaken, Frontoffice en Informatiecentrum (BFI)' en 'Belastingen, Centrale Invordering, Juridische Zaken en Advies (BCJA)'. In totaal werken er bij de eenheid Publiekszaken in 2007 circa 170 medewerkers. De sectie Frontoffice van de afdeling BFI heeft circa 35 medewerkers (26 fte) en is verantwoordelijk voor alle eerstelijnscontacten met burgers. De Frontoffice moet zoveel mogelijk vragen van burgers direct afhandelen. Alleen voor complexe vragen vindt een doorgeleiding plaats naar medewerkers van één van de andere clusters. Het informatiecentrum van het cluster BFI is als enige gevestigd in het stadhuis in het oude centrum. In dit informatiecentrum, dat ook wel wordt aangeduid als de gemeentewinkel, kunnen burgers terecht voor algemene informatie over de gemeente, zoals de inzage in bestemmingsplannen en voorgenomen gemeentebesluiten. Er worden geen transactiediensten geleverd die verder gaan dan het verstrekken van informatie. De rest van de eenheid Publiekszaken is ondergebracht in het stadskantoor aan het Lübeckplein.

Vlak bij het stadskantoor is het zogenaamde Werkplein De Lure gevestigd, waarin meer dan tien organisaties op het vlak van werk en inkomen gezamenlijk ruimte huren. De eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente is per juli 2005 ondergebracht in dit Werkplein. De eenheid werkt daar samen met onder andere het UWV en het CWI. Met het CWI werkt de eenheid aan een gezamenlijke intake en een gezamenlijk klantdossier.

#### *7.1.2 Inventarisatie van relevante beslissingen met betrekking tot de dienstverlening*

Het verhaal van de omslag naar het klantdenken bij de gemeente Zwolle begint in 1989. In dat jaar worden onder andere de openingstijden aangepast aan de klant en wordt voor het eerst een avondopenstelling geïntroduceerd. Het blijft relatief stil aan het dienstverleningsfront totdat de gemeente in 1993 besluit tot de nieuwbouw van een stadskantoor vlak bij het station. Naar aanleiding van de beslissing om een nieuw stadskantoor te bouwen wordt een ambtelijke regiegroep 'Dienstverlening' ingesteld om de dienstverleningsaspecten van het nieuwe stadskantoor uit te werken. Deze groep probeert de nieuwbouw te gebruiken om een aantal nieuwe ideeën die men kan rekenen tot het klantdenken – zoals de integratie van dienstverlening – in het ontwerp van het stadskantoor in te brengen. Bij de besluitvorming over de bouw van het stadskantoor kiest het gemeentebestuur echter een ander uitgangspunt dan de regiegroep Dienstverlening. In het stadhuis in het oude centrum van Zwolle moeten de daar reeds aanwezige vormen van dienstverlening worden voortgezet. Het nieuwe stadskantoor wordt daarmee expliciet geen concentratiepunt voor alle gemeentelijke dienstverlening. De regiegroep wordt vrij snel daarna



opgeheven. Begin 1998 wordt begonnen met de daadwerkelijke bouw. In juni 2000 wordt het stadskantoor formeel geopend. Vlak voor de opening besluit het college alsnog om in het nieuwe stadskantoor ook een dependance te openen van de balies die in het oude stadhuis zijn gevestigd. Vanaf juni 2000 tot mei 2001 biedt de gemeente daarom op twee locaties de meest voorkomende publieksdiensten aan. Uiteindelijk wordt in maart 2001 besloten om alle publieksdiensten – met uitzondering van de informatieverstrekking in de gemeentewinkel – te concentreren in het nieuwe stadskantoor, en de balies in het oude stadhuis te sluiten.

In 1996 wordt er een reorganisatie geïnitieerd die mede in het teken staat van het klantdenken. Bij deze reorganisatie wordt de sector Dienstverlening opgericht waarvan een aantal dienstverlenende afdelingen, zoals Burgerzaken, onderdeel gaan uitmaken. Deze reorganisatie leidt nog niet tot integratie van de dienstverlening. Het is voornamelijk een herclustering van afdelingen. Een aantal belangrijke afdelingen, zoals de afdeling Belastingen, en de Sociale Dienst en de WVG-dienstverlening, die daar logischerwijs een rol in zouden moeten spelen, blijven nog buiten de reorganisatie.

Vanaf 1999 ondergaat de gemeentelijke organisatie een cultuurveranderingstraject, dat eveneens een grote invloed heeft op het klantdenken en de klantbenadering in de gemeente. Mede op basis van een rapport van een extern adviesbureau uit 1999, waaruit naar voren komt dat de gemeentelijke organisatie niet optimaal functioneert, start de gemeente een traject onder de naam 'operatie Blik Opener'. De operatie heeft tot doel de organisatie onder andere meer extern- en resultaatgericht te maken. De exercitie leidt onder andere tot een voorstel voor een nieuwe hoofdstructuur voor de gemeentelijke organisatie, gebaseerd op een aantal voor de gemeente nieuwe ontwerpprincipes. Het voorstel 'Nieuwe Hoofdstructuur Ambtelijke Organisatie', dat op 23 april 2001 word vastgesteld, bevat onder andere een voorstel voor de inrichting van een breed georganiseerde en naar de klant gekantelde publieksdienst.

In het voorjaar van 1999 wordt de eerste echte visie op dienstverlening vastgesteld met de titel 'De Publieke Zaak'. Deze nota bevat de visie op de toekomst van het totaal aan publieksvoorzieningen voor de burger en is sterk gebaseerd op het gedachtegoed zoals dat in die periode onder andere wordt uitgedragen door het programma Overheidsloket 2000. Daarnaast zijn in de visie tien geboden voor de gemeentelijke publieksdienstverlening opgenomen, zoals het streven een klant nooit langer dan vijftien minuten te laten wachten voordat hij aan de balie geholpen wordt. In deze visie krijgt het stadskantoor de functie van 'hoofdkantoor' voor zover het gaat om de dienstverlening aan het publiek. Op de begane grond van het stadskantoor moeten alle baliefuncties worden geconcentreerd. De inrichting voorziet in een groot balie-eiland, waar het publiek de volgende balieclusters vindt: 'Bouwen en Wonen', 'Zorg en Inkomen' en 'Burgerzaken en Belastingen'. Daar-

omheen moeten spreekboxen en spreekkamers worden gepositioneerd, waar het publiek voor uitgebreidere gesprekken ontvangen wordt. Een aparte, vaste spreekkamer wordt gereserveerd voor het zogenoemde 'bedrijvenloket'. Het publiek voor Welzijn, Onderwijs en Cultuur wordt tevens in een spreekkamer ontvangen.

De functie van wijkbeheer moet in de visie tot uitdrukking komen in de zogenaamde wijkservicecentra elders in de stad. De balies bij deze wijkservicecentra moeten de burgers van dienst zijn met alle producten die de gemeente biedt. In sommige gevallen zal de dienstverlening zich beperken tot de intake, waarbij een backoffice de zaak verder afhandelt. De burger zou niet of nauwelijks meer van loket naar loket gestuurd mogen worden.

Ook wordt er een voorlichtingscentrum (gemeentewinkel) voorzien in de publieksruimte. De beoogde functie van dit voorlichtingscentrum is met name informatie te geven over de nieuwe (bouw)plannen en projecten van de gemeente; over beleid; over besluitvormingspunten (raads- en commissiestukken, inspraak, ter visie liggende stukken etc.); over relevante voorlichtingscampagnes van de overheid; en het geven van informatie aan (potentiële) nieuwe inwoners. Daarnaast wordt een bescheiden ruimte in de hal voorzien voor exposities. De visie kent ook een voornemen voor het reduceren van het aantal telefoonnummers tot één per publiekscluster.

Een belangrijke plaats is in 'De Publieke Zaak' eveneens gereserveerd voor het digitale loket van de gemeente. De internetsite moet niet alleen uitgroeien tot een informatiebron over de gemeente en de stad, maar ook tot transactieloket en participatiebevorderend medium. De bedoeling is dat alle informatie die op de site te vinden is, ook via de informatiezuilen in het stadhuis en de publiekshal in het stadskantoor te vinden is. Het publiek kan zo via drie sporen – fysiek aan de balie; telefonisch; digitaal – dezelfde informatie krijgen.

Een ander uitvloeisel van het vaststellen van de visie 'De Publieke Zaak' is het instellen van een kwaliteitsmonitor publieke dienstverlening. Bij het vaststellen van de visie heeft het college opgedragen om een nulmeting uit te voeren. De eerste keer dat de monitor wordt uitgevoerd is in mei 2000, vlak voordat het nieuwe stadskantoor wordt geopend<sup>56</sup>. Na de evaluatie van de derde kwaliteitsmonitor, wordt in 2004 besloten om de monitoring van de klanttevredenheid op een andere leest te schoeien. Voortaan wordt de monitoring doelgroepgerichter en meer in lijn met landelijke monitoringinitiatieven<sup>57</sup>.

De relatief ingrijpende veranderingen in de organisatie van de dienstverlening leiden in het voorjaar van 2002, mede door de invoering van de nieuwe generatie reisdocu-

---

56 B&W-voorstel Kwaliteitsmonitor publieke dienstverlening, 23-1-01, kenmerk WDI 00-06

57 B&W-voorstel Derde kwaliteitsmonitor publieke dienstverlening (2004), 16-8-04, kenmerk PU04-5931

menten per 1 oktober 2001, tot oplopende wachttijden aan de balies in de publiekshal van het stadskantoor. Deze problematiek neemt zodanige proporties aan dat raadsleden hierover vragen stellen aan het college. De organisatie moet een aantal noodmaatregelen nemen om de wachttijden binnen beheersbare proporties te houden. Eind 2002 wordt een project gestart om de problematiek structureel op te lossen. In januari 2003 wordt een plan vastgesteld met de titel 'De wachttijden te lijf!'. Medio 2003 kan het college de raad melden dat dit plan snel succes heeft gehad en dat in de eerste helft van 2003 74% van de klanten in de publiekshal minder dan vijftien minuten heeft moeten wachten voordat ze geholpen konden worden, ten opzichte van 41% in dezelfde periode in 2002. In 2005 besluit het college op basis van het voorstel 'Dienstverlening op Maat', van 15-9-2005 om de openingstijden te veranderen en meer op afspraak te gaan werken. Deze maatregelen worden per 1-1-2006 ingevoerd.

Als onderdeel van de nota 'De Publieke Zaaik' besteedt Zwolle als één van de eerste gemeenten in het voorjaar van 2000 de telefonische dienstverlening uit aan een commercieel callcenter. In 2002 wordt na een evaluatie dit besluit teruggedraaid. Op 2 juli 2002 stemt het college in met het voorstel 'Verbetering telefonische dienstverlening Publiekszaken'. Dit omvat het per 1 november 2002 weer in eigen beheer nemen van het telefoonverkeer op de werkvelden Burgerzaken en Belastingen. Het College neemt hiermee de hogere kosten (ca. 5 fte extra formatie) van het in eigen beheer uitvoeren van de telefonische dienstverlening op de koop toe. De terugname is mede ingegeven door het voornemen de informatieverstrekking via internet, balies en telefoon gelijk te trekken en te integreren in één klantcontactcenter (KCC). Het callcenter wordt zo geleidelijk een speerpunt in het dienstverleningsbeleid. In 2006 meldt de gemeente zich aan als pilot voor landelijke initiatieven op dit vlak, zoals het uit de Vereniging van Directeuren van Publieksdiensten (VDP) voortgekomen project Antwoord©.

Verbetering van de dienstverlening via het digitale loket is bij de gemeente Zwolle pas in de laatste paar jaar in een stroomversnelling gekomen. In november 2004 stelt de raad € 525.000 beschikbaar om de elektronische dienstverlening een impuls te geven voor 2004, 2005 en 2006. Met deze middelen start de gemeente eind 2005 een pilot voor een digitaal loket. In juni 2006 lukt het om de online intake van vijf producten in Zwolle via het digitale loket te laten verlopen. Vooruitlopend op de invoering van de digitale dienstverlening is in de legesverordening voor 2005 al een apart, goedkoper tarief geïntroduceerd voor uittreksels van het bevolkingsregister die digitaal worden afgenomen. In februari 2006 geeft de raad groen licht voor een grote investering (€ 903.000,-) ter integratie van vergunningverleningsystemen en digitalisering van de vergunningverlening aan de klanten van de gemeente. In februari 2006 stelt het college tevens de visienota 'Digitaal Perspectief' vast. Hierin uit de gemeente onder andere de ambitie om in 2010 tot de top vijf van elektronische gemeenten van Nederland te behoren.

De gemeente probeert bij het ontwikkelen van het digitale loket zoveel mogelijk samen te werken om zo de investeringskosten te kunnen delen. Als logisch vervolg op de pilot met de door Enschede ontwikkelde digitale loketmodules zoeken Zwolle en Enschede naar meer en concrete samenwerking op het gebied van e-dienstverlening. Eind 2005 worden uiteindelijk vijf gemeenten bereid gevonden om samen te werken aan de ontwikkeling van de elektronische dienstverlening. Dit leidt er toe dat de vijf colleges van B&W van de gemeenten Zwolle, Oldenzaal, Hellendoorn, Heusden en Enschede, in januari 2006 besluiten onder de naam Dimpact samen te gaan werken. Bij het schrijven van deze casus (voorjaar 2007) is de samenwerking inmiddels omgezet in een coöperatieve vereniging, die de bouw van een aantal digitale dienstverleningsmodules heeft aanbesteed aan een consortium van bedrijven.

De dienstverlening aan sociaal zwakkeren verloopt via de eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de reorganisatie van 2002 is besloten dat, ondanks de voornemens tot integratie van de dienstverlening, deze eenheid niet opgaat in een nog bredere eenheid Publiekszaken. In 2004 geeft het college toestemming om de samenwerking te zoeken met het CWI en de UWV. Dit leidt medio 2005 tot de opening van het Werkplein De Lure, waar uiteindelijk meer dan tien organisaties op het vlak van werk en inkomen ruimte huren. De eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid is per die datum uit het stadskantoor overgegaan naar het Werkplein. Op 3 oktober 2006 stemt het College in met de nota Dienstverleningsconcept Bedrijfsverzamelgebouw De Lure. Hierin wordt een gezamenlijk dienstverleningsconcept met het CWI gepresenteerd. Speerpunt is onder andere een gecombineerde intake door een CWI-medewerker en een case-manager van de gemeente. Daarnaast gaan partijen gezamenlijk optrekken met de invoering van Elektronische Ketenberichten (EKB) en een Digitaal Klantdossier (DKD).

In het najaar van 2006 leiden alle ontwikkelingen tot een nieuwe dienstverleningsvisie. De nota krijgt de naam 'Dienstverlening in Zwolle: betrouwbaar en professioneel: Visie op de dienstverlening van de gemeente Zwolle (2006 – 2010)'. In haar eerste vergadering van 2007 (op 8 januari 2007) gaat de Raad 'zonder bezwaar of hoofdelijke stemming' akkoord met deze visie. De visie verwoordt alle oude en nieuwe ambities, onder andere zoals die ook zijn opgenomen in de visienota 'Digitaal perspectief'.

De visie bevat onder ander de volgende speerpunten:

- in 2007 is 65% van de producten van de gemeente Zwolle digitaal beschikbaar;
- in 2008 is 80% van de klanten tevreden (rapportcijfer  $\geq 7$ ) over de kwaliteit van dienstverlening door de gemeente Zwolle;
- in 2009 hebben burgers, bedrijven en instellingen via internet toegang tot alle bij de gemeente vastgelegde persoonlijke informatie ("mijn loket");
- in 2010 zijn de door de gemeente beïnvloedbare administratieve lasten voor burgers en ondernemers met 25% gedaald;

- in 2010 heeft Zwolle een klantcontactcentrum, waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor informatie, ongeacht het kanaal dat ze daarvoor kiezen. Naar aanleiding van de dienstverleningsvisie is een aantal programma's gestart waaronder het programma 'e-dienstverlening' en het programma 'Impuls deregulering', vastgesteld op 9 mei 2006, die de doelen in de visie dichterbij moeten brengen.

De geïnventariseerde beslissingen die gerelateerd zijn aan de invoering van elementen van het klantdenken bij de gemeente Zwolle kunnen als volgt schematisch worden weergegeven.

Beslissing	Periode
Wijziging openingstijden en invoering avondopenstelling	1989
Nieuwbouw stadskantoor	1993
Inrichting stadskantoor	1995
Reorganisatie en oprichting sector 'Dienstverlening'	1996
Vaststellen beleidsdocument 'De Publieke Zaak'	Maart 1999
Start cultuurveranderingstraject 'Operatie 'Blik Opener''	1999
Concentratie en uitbesteding telefonische inlichtingen bij extern callcenter	Voorjaar 2000
Opening stadskantoor met publieksbalies en dependance burgerzaken	Mei 2000
Instellen kwaliteitsmonitor publieksdiensten	Maart 1999, eerste o-meting mei 2000
Sluiting publieksbalies in stadhuis: voorstel 'Concentratie publieksvoorzieningen'	Maart 2001
Reorganisatie voorstel 'Nieuwe Hoofdstructuur Ambtelijke Organisatie'	Ingevoerd mei 2001
	April 2001
	Ingevoerd. 1-1-2002
Voorstel wijziging openingstijden	Okt. 2001
Terughalen callcenterdiensten: voorstel 'Verbetering telefonische dienstverlening Publiekszaken'	Juli 2002
Project 'De wachttijden te lijf'	Ingev. Per 1-11-2002
Investering in Impuls elektronische dienstverlening	Februari 2003
Invoering tariefdifferentiatie voor digitaal afgenomen producten	Nov. 2004
	Dec. 2004
	Per 1-1-2005
Samenwerking dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden/ werkzoekenden: in werkplein De Lure	2004
Voorstel wijziging openingstijden: 'Dienstverlening op Maat'	Opening medio 2005
	Sept. 2005
	Ingevoerd 1-1-2006
Samenwerking elektronisch loket: oprichting DIMPACT	Januari 2006
Investering in digitalisering vergunningverlening: nota 'Digitaal Perspectief'	Febr. 2006
Vaststellen dienstverleningsconcept 'Bedrijfsverzamelgebouw De Lure'	Okt. 2006
Start project Deregulering	Nov. 2006
Vaststellen visiedocument: 'Dienstverlening in Zwolle: betrouwbaar en professioneel'	Januari 2007

Tabel 7.1 Geïnventariseerde beslissingen m.b.t. invoeren elementen van het klantdenken

Naast de geïnventariseerde beslissingen die daadwerkelijk hebben geleid tot veranderingen ten aanzien van de dienstverlening en klantbenadering, is er op basis van de gesprekken tevens geïnventariseerd over welke onderwerpen m.b.t. tot de invoering er discussies zijn gevoerd die nog niet tot een besluit hebben geleid dat de dienstverlening of klantbenadering verandert. Het gaat dan feitelijk om beslissingen om bepaalde elementen (nog) niet in te voeren. Ten tijde van het veldwerkonderzoek (voorjaar 2007) liep er bij de gemeente een aantal discussies dat toen nog niet direct had geleid tot concrete besluitvorming. Het ging dan onder andere om voornemens om te dereguleren en om servicenormen of kwaliteitshandvesten in te voeren<sup>58</sup>. Bij het afsluiten van de schrijffase van dit onderzoek (eind 2008) is echter gebleken dat de gemeente op deze onderwerpen inmiddels wel besluitvorming heeft laten plaatsvinden. Om deze reden zijn de eerder geselecteerde onderwerpen geschrapt en is geen selectie meer gemaakt van eventuele nieuwe dienstverleningsdiscussies. Een aantal van de geselecteerde discussies schetst echter ook een beeld over eerst mislukte of uitgestelde pogingen om dienstverleningsverbeterende maatregelen door te voeren, die later toch tot een voor het klantdenken positieve uitkomst hebben geleid.

### *7.1.3 Selectie van te onderzoeken beslissingen*

Op basis van het gegeven overzicht en de selectiecriteria uit paragraaf 5.3 zijn de volgende beslissingen uit tabel 7.1. geselecteerd voor nader onderzoek:

- inrichting stadskantoor, opening dependance en sluiting publieksbalies op het stadhuis: het betreft hier een serie van opeenvolgende beslissingen, die een zodanige samenhang vertonen, dat zij gezamenlijk zijn geanalyseerd.
- operatie ‘Blik Opener’
- terughalen callcenter diensten op basis van het voorstel ‘Verbetering telefonische dienstverlening Publiekszaken’
- samenwerking werkplein ‘De Lure’.
- project ‘De wachttijden te lijf’
- investering digitale vergunningverlening

De achtergronden, argumenten en afwegingen die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de geselecteerde beslissingen zijn in de volgende paragrafen uitgewerkt.

---

<sup>58</sup> Het college heeft bijvoorbeeld op 2 oktober 2007 uiteindelijk een eerste voorstel tot de invoering van servicegaranties voor een vijftal producten vastgesteld. De servicegaranties zijn in dit voorstel tevens gekoppeld aan een vorm van compensatie voor de klant indien de servicegarantie niet wordt gehaald.

## 7.2 Nader bestudeerde beslissingen

### 7.2.1 *Een nieuw stadskantoor als katalysator voor loketconcentratie*

Begin jaren '90 is de huisvestingssituatie van de gemeente onderwerp van discussie. De gemeentelijke organisatie is in die tijd verspreid over een groot aantal locaties in de stad. Veel afdelingen en diensten zijn gevestigd in eigen gebouwen. Vaak zijn dit historische monumenten of andere oude, en daardoor veelal inefficiënte, panden. Dit huisvestingsbeleid wordt niet alleen als duur ervaren vanwege het soort panden, maar het belemmert ook een voortvarende communicatie en samenwerking tussen de organisatieonderdelen. In 1993 is daarom begonnen met het ontwikkelen van plannen voor het concentreren van alle afdelingen en diensten in één nieuw stadskantoor. Nadat in 1993 het besluit is genomen om een nieuw stadskantoor te bouwen, is een ambtelijke regiegroep Dienstverlening ingesteld. Deze groep heeft duidelijke ambities om de nieuwbouw aan te grijpen om een sprong voorwaarts te maken met de klantgerichtheid binnen de gemeente. Inzet is om alle publieksdienstverlening in het nieuw te bouwen stadskantoor te concentreren. Al snel komt er vanuit het politiek bestuur tegengas tegen dit streven. Het college en de raad hechten veel waarde aan het handhaven van de dienstverlening in het stadhuis in het oude centrum van de stad. In het stadhuis zijn dan nog onder andere balies voor Burgerzaken en Belastingen gevestigd, evenals een informatiecentrum (gemeentewinkel). Bij het besluit om de aanbevelingen van de regiegroep niet over te nemen, spelen met name de volgende twee argumenten een rol. Ten eerste is men bang dat met het vertrek van dienstverleningsfuncties, het oude stadhuis een stuk van zijn dynamiek en levendigheid zal verliezen. Men vreest dat dit ook negatieve effecten zal hebben op de omgeving van het stadhuis. Het beleid is in die tijd juist gericht op het aantrekkelijker en levendiger maken van de oude binnenstad. Ten tweede wordt gesteld dat het stadhuis in de binnenstad een veel natuurlijker dienstverleningspunt is voor de burger als klant, dan een nieuw aan te wijzen locatie buiten het centrum. Het kantoor in het oude centrum zou beter op de route liggen voor de meeste burgers, omdat men voor veel andere zaken ook in de binnenstad moet zijn. Daarnaast ligt een koppeling met de koopavond van de lokale middenstand voor de hand. Zodra hierover een bestuurlijk besluit is genomen, verliest de ambtelijke regiegroep haar animo om zich nog verder in te spannen voor de integratie van de dienstverlening, en heft zij zichzelf op. Het voorstel voor de bouw en inrichting van het nieuwe stadskantoor wordt in 1995 door de raad behandeld. Er wordt dan ca. f. 70 mln. gereserveerd voor de uitvoering van de plannen.

De idee van concentratie van de publieksfuncties in één stadskantoor wordt later echter opnieuw ingebracht bij het opstellen van het visiedocument 'De Publieke Zaak' in 1999. In dit document worden expliciet uitspraken opgenomen, die haaks staan op het collegebeleid om de publieksdienstverlening in het stadhuis in stand

te houden. De visie verwoordt de toenemende twijfel over de juistheid van het uitgangspunt om een aantal dienstverlenende taken in het stadhuis te scheiden van de dienstverlening in het stadskantoor. Er ontstaat steeds meer de behoefte om in het belang van de klant de dienstverlening zoveel mogelijk te concentreren en te integreren. Begin 1999 wordt daarom, mede naar aanleiding van de nota 'De Publieke Zaak', een onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het onderbrengen van de publieksfuncties uit het stadhuis in het stadskantoor. Omdat de bouw van het nieuwe stadskantoor inmiddels al een eind gevorderd is, is herinrichting van de publieksfuncties naar het oordeel van het college een onhaalbare zaak gegeven de kosten van het aanpassen van het ontwerp van het nieuwe stadskantoor. Als alternatief wordt vlak voor de opening in 2000 besloten om toch ook een dependance van de stadhuisbalies te openen in de publieksruimte in het stadskantoor.

Het management is niet blij met de spreiding van een belangrijk deel van de transactiedienstverlening over twee locaties. Men voorziet een groot aantal praktische en logistieke problemen als gevolg van het aanbieden van vergelijkbare diensten op verschillende locaties. Omdat de fysieke dossiers en registers op het stadhuis blijven, verwacht men veel klanten te moeten doorsturen naar de dienstverleningslocatie op het oude stadhuis. Na de opening van het stadskantoor per 1 juni 2000 blijkt al snel dat de voorziene logistieke problemen ook in werkelijkheid optreden. Het werken op twee locaties heeft veel nadelige gevolgen voor zowel de bedrijfsvoeringen als het klantgemak. De klantenstroom en daarmee de benodigde capaciteit op beide locaties is moeilijk te sturen. Er dienen op beide locaties dure maatregelen te worden genomen om de veiligheid en de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen garanderen. Er moeten tevens veel burgers van het stadskantoor naar het stadhuis worden doorverwezen. Het omgekeerde komt ook voor, omdat geen van beide locaties het volledige dienstenpakket kan bieden. Een voorstel om alle bemenste publieksfuncties inclusief de gemeentewinkel over te hevelen naar de stadswinkel haalt het eind 2000 nog niet<sup>59</sup>. Ruim een half jaar na de opening van het nieuwe stadskantoor blijkt er uiteindelijk voldoende aanleiding en draagvlak te zijn om alsnog te besluiten alle publieksdienstverlening te concentreren in het nieuwe stadskantoor en de dienstverleningsbalies in het stadhuis te sluiten. Door de ontstane ruimte worden wel het informatiecentrum en de VVV in het oude stadhuis ondergebracht, om zo te voorkómen dat de levendigheid in het stadhuis geheel zal verdwijnen. In maart 2001 keurt de Raad het voorstel 'Concentratie publieksvoorzieningen' goed. Er wordt besloten de kosten voor de benodigde verbouwingen en de verhuizing te dekken uit een besparing op het personeelsbudget van de afdeling Burgerzaken. In mei 2001 worden de balies van Burgerzaken, Belastingen en Centrale Invordering, die tot dat moment nog in het stadhuis waren gevestigd, verplaatst naar het stadskantoor.

---

59 Raadsvoorstel Positie gemeentewinkel, 11-4-2000, kenmerk gb1-2000.66



### 7.2.2 Cultuurverandering aan de basis: Operatie 'Blik Opener'

De gemeentelijke organisatie heeft eind jaren negentig een punt bereikt waarop steeds meer partijen de ongemakken beginnen te ervaren van een naar binnen gerichte en verkokerde organisatiecultuur. De organisatie is daardoor voor buitenstaanders weinig transparant. Dit uit zich onder andere in de moeizame manier waarop ieder jaar opnieuw de accountantsverklaring moet worden verkregen. De benoeming van een nieuwe gemeentesecretaris in 1997 brengt verandering in deze situatie. Bij zijn aantreden concludeert hij dat de gemeentelijke organisatie 'hartstikke vast' zit. De gemeente werkte sinds 1989 met een sectorenmodel, dat alleen in 1996 op een beperkt aantal punten was gewijzigd.

De gemeentesecretaris geeft opdracht aan een extern adviesbureau om de organisatie door te lichten. Het eindrapport van dit adviesbureau geeft aan dat de ambtelijke organisatie op een aantal punten niet zodanig goed functioneert dat de uitdagingen, waarvoor de gemeente staat, effectief kunnen worden opgepakt. Ondanks een grote inzet en loyaliteit van de ambtelijke organisatie, blijken er vraagtekens gezet te kunnen worden bij de effectiviteit van de ambtelijke inspanningen.

Op basis van de uitkomsten wordt de operatie 'Blik Opener' gestart. Het rapport wordt gebruikt om de discussie over het functioneren van de gemeente op alle niveaus binnen de organisatie aan te wakkeren. Met de operatie wordt 'lucht in de organisatie geblazen' aldus de gemeentesecretaris. Er worden vijf kernwaarden gedefinieerd, die voortaan als basis dienen voor de gewenste ontwikkelingskoers van de organisatie, te weten:

- extern gericht: beleid wordt niet gemaakt vanachter het bureau; medewerkers weten wat er speelt in Zwolle, werken vanuit de vraag van de klant en treden actief naar buiten;
- flexibel en innovatief: er is ruimte voor vernieuwende ideeën en productinnovatie;
- samenwerkingsgericht: er wordt volop samengewerkt met partners in de stad; beleid en producten komen zoveel mogelijk integraal tot stand ('ontkokerd');
- resultaatgericht: doel en resultaten worden helder benoemd;
- transparant: afwegingen komen helder tot stand, zodat er een goede verantwoording kan plaatsvinden aan het bestuur en de inwoners van de stad

Elke eenheid 'op het kleinst mogelijke niveau' krijgt vervolgens de uitnodiging om zelf een ontwikkelingsplaatje te maken van de manier waarop men deze zogenaamde FRIES-waarden (Flexibel, Resultaatgericht, Innovatief, Extern gericht, Samenwerkingsgericht) wil bereiken. Met name het streven naar meer externe gerichtheid levert aanknopingspunten om met ideeën te komen om meer klantgericht te gaan werken. Het cultuurveranderingstraject geeft aan de aanhangers van het klantdenken in de organisatie veel ruimte om hun ideeën te opperen en om te zetten in een aantal concrete plannen. Een belangrijk deel daarvan is de periode daarna tot beleid verheven.

Een van de voorbeelden die mede uit het cultuurveranderingstraject zijn voortgekomen, is de dienstverleningsvisie 'De Publieke Zaak' uit 1999, met daarin onder andere tien geboden voor klantvriendelijke dienstverlening. Een ander uitvloeisel is het vaststellen van een nieuwe hoofdstructuur voor de organisatie, gebaseerd op een aantal voor de gemeente nieuwe ontwerpprincipes. De belangrijkste daarvan zijn: éénheid van leiding, duidelijk gescheiden opdrachtgever-opdrachtnemerschap, scheiding van ontwikkeling en beheer, en scheiding van primaire en ondersteunende processen.

Op 23 april 2001 stelt de Raad het voorstel 'Nieuwe Hoofdstructuur Ambtelijke Organisatie' vast. Naast de adoptie van de genoemde principes behelst het voorstel een kanteling van de organisatie op basis van de doelgroepen van de gemeenten, c.q. de rollen van de burger. De organisatie wordt in acht resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE's) opgedeeld die per 1 januari 2002 operationeel zijn. De RVE's met een verantwoordelijkheid voor de publieksdienstverlening zijn de eenheden Publiekszaken en Sociale Zaken. Het management sluit contracten met elkaar en met het bestuur over de te leveren prestaties in een jaar. Als onderdeel van de organisatieverandering wordt tevens een opleidingstraject voor alle managers gestart in samenwerking met de lokale Hogeschool Windesheim. De opleiding wordt speciaal ontwikkeld voor het completeren van de competentieprofielen van managers in de gemeente. De raad reserveert met het vaststellen van het reorganisatievoorstel fl. 1,75 mln. voor de reorganisatie. Het voornemen tot de reorganisatie is opvallend omdat de gemeentesecretaris – naar eigen zeggen – bij zijn aanstelling expliciet de opdracht heeft gekregen om geen (grote) reorganisaties te initiëren.

Zowel het cultuurveranderingstraject als de reorganisatie van 2002 worden door alle betrokkenen anno 2007 als een groot succes beschouwd. Afgezien van de grote hoeveelheid veranderingen die sinds die tijd met succes zijn gerealiseerd, komt uit evaluaties naar voren dat ook de medewerkers aanzienlijk trotser op en tevredener met hun werk en hun werkgever zijn, en dat het ziekteverzuim nog nooit zo laag is geweest als nu.

### *7.2.3 Telefonische dienstverlening: uitbesteden of zelf doen*

In lijn met de voornemens uit het visiedocument 'De Publieke Zaak' uit 1999 heeft de gemeente voor een belangrijk deel van haar klantcontacten vanaf begin 2001 één telefoonnummer ingesteld dat zeven dagen per week, 24 uur per dag, bereikbaar is. Tegelijkertijd is besloten de beantwoording van de telefoon uit te besteden aan een externe, commerciële callcenter organisatie. Op 2 juli 2002 besluit het college met de vaststelling van het voorstel 'Verbetering telefonische dienstverlening Publiekszaken' om al na ongeveer anderhalf jaar het contract met het callcenter te beëindigen en de telefonische dienstverlening vanaf 1 november 2002 weer in eigen beheer te nemen. De belangrijkste reden die wordt gegeven om het contract niet te verlengen, is de zorg

om de kwaliteit van de telefonische dienstverlening. Het weer in eigen beheer nemen van de telefonische dienstverlening gaat gepaard met een structurele budgetuitbreiding van circa € 0,3 mln. waarvan onder andere vijf formatieplaatsen dienen te worden gefinancierd. Daarnaast omvat het voorstel het voornemen om de telefoon niet meer 24 uur per dag en zeven dagen per week te bemensen, maar een bezetting aan te houden die overeen komt met iets ruimer dan normale kantooropeningstijden. Medio 2003 rapporteert de eenheid Publiekszaken over de effecten van de beslissing de telefonische dienstverlening weer terug te nemen. De evaluatie is opgenomen in het rapport 'Evaluatie telefonische dienstverlening Publiekszaken, 1 november 2002 – 1 mei 2003'. Hieruit blijkt dat het in eigen beheer nemen van de telefonische dienstverlening een positief effect heeft gehad op de kwaliteit ervan.

#### 7.2.4 Samenwerken met derden in het belang van de klant: Werkplein De Lure

In het voorjaar van 2004 komt er schot in een reeds jaren door veel partijen gewenste, maar moeilijk tot bloei te brengen samenwerking tussen gemeente, CWI en UWV. In juni 2004 tekent het college het huurcontract van een op dat moment nog in aanbouw zijnd bedrijfsverzamelgebouw waarin de eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het CWI, het UWV en een groot aantal andere organisaties die actief zijn in de arbeidsmarkttoeleiding van werklozen, een vestiging willen gaan onderbrengen. In de constructie treedt de gemeente op als hoofdhuurder en sluiten de andere instanties een onderhuurcontract met de gemeente. Aan de keuze om loketten van de gemeente en potentiële samenwerkingspartners te concentreren in één bedrijfsverzamelgebouw is een prijskaartje verbonden van bijna € 300.000,- extra structurele huisvestingskosten ten laste van de gemeente. Op 16 november 2004 besluit het College om een intentieverklaring te tekenen met het CWI en het UWV om te komen tot afspraken die een sluitende overgang mogelijk moeten maken tussen beëindiging WIW- of ID- overeenkomst en het vervolgtraject. De drie samenwerkingspartners hebben de intentie om zorg te dragen voor een 'warme overdracht' van die WIW- en ID-cliënten waarvan de overeenkomst beëindigd wordt. De overdracht heeft aansluitende vervolgacties in de vorm van een trajectenbegeleiding, uitstroominspanning en/of herplaatsing. In juli 2005 vindt de verhuizing plaats en in september 2005 wordt het bedrijfsverzamelgebouw feestelijk geopend. In september 2006 kan het college een gezamenlijk dienstverleningsconcept presenteren van de eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het UWV en het CWI. De samenwerking tussen de partners richting werkzoekenden is in dit dienstverleningsconcept verder uitgewerkt. Uitgangspunten van het gezamenlijk dienstverleningsconcept zijn<sup>60</sup>:

60 Brief aan de Raad Dienstverleningsconcept Bedrijfsverzamelgebouw Werkplein de Lure, 19-9-2006, kenmerk 200681

- De klant wordt in de dienstverlening voorop gesteld en niet de samenwerkende organisaties;
- Het gezamenlijke resultaat telt, in termen van preventie, uitstroom en klantgerichtheid. Het resultaat van de individuele samenwerkingspartners is niet leidend, maar een afgeleide hiervan;
- Eenmalige gegevensuitvraag;
- Werk boven inkomen.

Voor het realiseren van de doelen werken de partners samen door onder andere een gecombineerde intake op te zetten, waarin zowel CWI-medewerkers als case-managers van de gemeente zitting nemen. Dit team verzorgt gezamenlijk de informatieverstrekking aan en de intake van potentiële klanten. Tevens werkt men aan een ver doorgevoerde integratie van de informatievoorziening door te gaan werken met een gezamenlijk Digitaal Klantdossier en Elektronische Ketenberichten. Deze instrumenten zouden per 1 januari 2007 (met uitzondering van het Digitaal Klantdossier) ingezet moeten kunnen worden, aldus het dienstverleningsconcept.

#### *7.2.5 Crisis in de dienstverlening: het project 'De wachttijden te lijf'*

In de eerste helft van 2002 lopen de gemiddelde wachttijden bij de publieksbalies in het stadskantoor op tot onaanvaardbaar grote hoogten. In het 'Verslag Klachtenbehandeling 2002' rapporteert men bijvoorbeeld een duidelijke toename van 23% van het aantal burgerklachten en gegrond verklaarde klachten over die periode (65 % tegen 50 % in 2001). De irritaties over de wachttijden leiden tot zoveel klachten en commotie, dat hierover in de vergadering van 22 april 2002 kritische vragen worden gesteld in de raad door een raadslid van de lokale politieke partij PBZ: 1) *Is het u bekend dat thans –voorzeizoen!- in het Stadskantoor reeds sprake is van wachttijden van 1,5 uur en langer voor het aanvragen van reisdocumenten?* 2) *Bent u het met mij eens dat deze lange wachttijden niet stimulerend werken op het gedrag van de bevolking om de reisdocumenten in het voorseizoen af te handelen?* 3) *Denkt u dat de wachttijden richting hoogseizoen zonder het treffen van maatregelen nog verder zullen oplopen?* 4) *Bent u met PBZ van mening dat dergelijke wachttijden bijzonder burgeronvriendelijk zijn?* 5) *Bent u bereid ervoor te zorgen dat deze wachttijden worden teruggebracht tot meer aanvaardbare proporties?*<sup>61</sup>. Men kan niet om de feiten heen dat de kwaliteit van de dienstverlening en de tevredenheid van de burgers zijn afgenomen, in plaats van toegenomen, na de ingrijpende veranderingen die in de maanden ervoor zijn doorgevoerd in het kader van het klantdenken. De lange wachttijden zijn niet alleen een doorn in het oog van enkele raadsleden. De portefeuillehouder en de verantwoordelijke managers voelen zich persoonlijk aange-

---

61 Mededeling aan de Raad 'Beantwoording vragen over wachttijden publieksbalie Stadskantoor, 27-5-2002, gb4-2002.056

sproken de problematiek op te lossen. Daarnaast werken de lange wachttijden ook demotiverend op de dienstverlenende medewerkers aan de balies. De irritaties van burgers worden vooral op hen afgereageerd.

De bereidheid is daarom groot het wachttijdenprobleem aan te pakken. In de vergadering van 27 mei 2002 kan de organisatie terugmelden dat een aantal noodmaatregelen is genomen, waaronder het langer laten werken van (parttime) medewerkers, een tijdelijke extra balieopenstelling op zaterdagochtend, tijdelijke inzet van extra personeel uit andere afdelingen, en het structureel verzamelen van managementinformatie over de ontwikkeling van de wachttijden. Over een belangrijk deel van de maatregelen was al in oktober 2001 besloten, toen een verruiming van de openingstijden op de agenda stond. De politieke druk die als gevolg van de raadvragen is uitgeoefend, heeft er toe geleid dat de burgemeester als portefeuillehouder Dienstverlening in het college van B&W zich persoonlijk met de oplossing van het wachttijden probleem is gaan bemoeien. Na enkele noodoplossingen en verkennende analyses wordt in februari 2003 een plan van aanpak vastgesteld voor het terugdringen van de wachttijden in het Stadskantoor. Het plan 'De wachttijden te lijf!' bevat maatregelen op het gebied van planning en opleiding van personeel, bedrijfsvoering en werkprocessen, de bereikbaarheid van de dienstverlening en communicatie. In dit plan is voor het bestrijden van het wachttijdenprobleem geen formatie-uitbreiding of investering gevraagd. In augustus 2003 weet het college aan de raad te melden dat het project een succes is en dat het heeft geleid tot duidelijk waarneembare dalingen in wachttijden en aantallen klachten: *'Uit de evaluatie kan worden geconcludeerd, dat de wachttijden in de eerste helft van 2003 ten opzichte van dezelfde periode uit 2002 aanzienlijk zijn teruggedrongen: 74% van de klanten in de publiekshal heeft niet langer dan 15 minuten hoeven wachten, terwijl vorig jaar 41% binnen een kwartier werd geholpen. Ook het aantal klanten dat langer dan een uur moest wachten is sterk gedaald'*<sup>62</sup>.

De beslissingen die te maken hebben met het terugdringen van de wachttijden zijn op zichzelf een reactie op een aantal eerdere beslissingen met betrekking tot de verbetering van de dienstverlening. Deze eerdere beslissingen zijn de aanleiding voor de ontstane, duidelijk zichtbare spanningen. De beslissingen met betrekking tot de maatregelen in het kader van het project 'De wachttijden te lijf!' zijn ingegeven om de zichtbare spanningen weer beheersbaar te maken.

Als directe oorzaken van de crisis rondom de wachttijden worden door de voor dit onderzoek geïnterviewden genoemd: de kantelingoperatie in de organisatie per 1 januari 2002, de invoering van de nieuwe generatie reisdocumenten per 1 oktober 2001 (hierdoor moet men tweemaal in plaats van één maal naar het gemeentehuis voor het aanvragen en afhalen van een reisdocument) en in mindere mate de toe-

62 Brief aan de Raad, Evaluatie plan van aanpak wachttijden publiekshal, 12-8-2003

genomen klantstromen als gevolg van de sluiting van de publieksbalies in het stadhuis per 1 mei 2001.

### *7.2.6 Investeren in digitale vergunningverlening*

Begin 2004 participeert de gemeente Zwolle met een aantal andere gemeenten in een haalbaarheidsonderzoek en pilotproject gericht op de ontwikkeling van een centrale server voor de digitale indiening van bouwvergunningen<sup>63</sup>. Het initiatief voor de gezamenlijke ontwikkeling is genomen door de gemeente Rotterdam, die in de eerste fase tevens als penvoerder namens de deelnemende gemeenten optreedt. Met het 'proof of concept', dat in het project is gebouwd, wordt op 11 november 2004 door de gemeente Zwolle de eerste volledig digitaal ingediende en afgehandelde bouwvergunning in Nederland afgegeven. Naar aanleiding van het succes van deze pilot besluit een belangrijk aantal van de deelnemende gemeenten om het idee van een centraal digitaal bouwvergunningenloket daadwerkelijk te realiseren. Op 7 maart 2005 wordt hiertoe in Zwolle door de burgemeester met onder andere het ministerie van VROM en het ministerie van BZK een convenant getekend<sup>64</sup>. Zwolle treedt op als penvoerder en opdrachtgever voor de aanbesteding namens de negen gemeenten die op basis van het convenant bij de bouw samenwerken. Het project krijgt de naam Digitaal Bouwloket en wordt onder ander begeleid door het ICTU-programma EGEM. De investeringen in het digitale bouwloket zijn in de ontwikkelfase voor de gemeente zodanig klein, dat deze uit bestaande budgetten kunnen worden gefinancierd. Het management vraagt hiervoor geen apart budget aan bij het bestuur. Ten tijde van het casus-onderzoek in het voorjaar van 2007, was het digitale bouwloket bij de gemeente in tegenstelling tot de verwachtingen overigens nog niet operationeel.

Ongeveer in dezelfde periode staat de afdeling Vergunningen voor de keuze het sterk verouderde eigen bedrijfsvoeringssysteem voor het afhandelen van bouwvergunningen te vernieuwen of te vervangen. Mede vanwege het door de wetgever ingegeven integratiestreven rondom de gemeentelijke vergunningverlening, wordt besloten tot de ontwikkeling van een geheel nieuwe oplossing, die zowel kan voorzien in de interne bedrijfsvoeringwensen van de gemeente als in de komst van de Wabo en de zich verder ontwikkelende opvattingen over de digitale bediening van klanten. Het systeem moet onder andere zonder problemen gekoppeld kunnen worden aan het met andere gemeenten ontwikkelde digitale bouwloket en moet de

---

63 Zie voor een indruk van dit project het door de UvT opgestelde evaluatieverslag (Leenes & De Vries, 2004) of de samenvatting van het haalbaarheidsonderzoek van Hoogwout & Te Velde (Hoogwout & Te Velde 2004).

64 Ze onder andere hierover <http://advies.overheid.nl/nieuws/2005/03/07/3100>. Doorontwikkeling-digitale-bouwvergunning-van-start.

burger online inzicht kunnen gaan geven in de status van zijn vergunningaanvragen.

Op 13 februari 2006 geeft de raad unaniem groen licht voor een grote investering (€ 903.000,-) voor de vervanging van een vergunningverleningssysteem en voor de digitalisering van de vergunningverlening aan de klanten van de gemeente. De investering betreft de eerste fase van de ontwikkeling van een Generiek Platform Zwolle (GPZ). In de eerste fase wordt het proces van bouwvergunningverlening ondergebracht in het systeem. De kredietaanvraag voor de raad noemt expliciet als doelstelling van de investering de mogelijkheid om als burger digitaal vergunningaanvragen in te dienen. Een andere expliciete doelstelling is dat het verloop van de vergunningaanvraagprocedure voor de burger en de gemeente transparanter wordt gemaakt doordat de gehele procedure digitaal te volgen is. Het project Digitaal Bouwloket wordt ingebracht in de businesscase die het management presenteert om de gevraagde investering te verantwoorden. Voor de financiering van de investering wordt voorgesteld een beroep te doen op de ICT-bandbreedte van de gemeente, de middelen die vrijvallen omdat bepaalde systemen volledig zijn afgeschreven. Uit het interview met het hoofd Vergunningen komt naar voren dat in het kader van de hele ICT verbeteringsoperatie is toegezegd op termijn in totaal zes formatieplaatsen te besparen. Hieronder vallen ook de verwachte besparingen van de inrichting van een klantcontact centrum, dat zal gaan werken met het nieuwe systeem.

In februari 2006 stelt het college tevens de visienota 'Digitaal Perspectief' vast. Hierin brengt de gemeente onder andere de ambitie tot uitdrukking om in 2010 tot de top vijf van gemeenten met het beste digitale loket van Nederland te behoren. De nota heeft vooral tot doel meer samenhang te brengen in de ICT-investeringsbeslissingen. Het GPZ vormt een belangrijke pijler in de visie. De investering is als één van de eerste beslissingen volgens een in de nota voorgestane nieuwe beoordelingsprocedure behandeld.

In maart 2007 wordt goedkeuring gegeven voor de investering in de tweede fase van het GPZ, waarin het inbrengen van het milieuvergunningverleningsproces en de omgevingsvergunning zijn voorzien<sup>65</sup>.

---

65 Bijlage Raadsbrief ICT-kredietaanvraag 2007, 14-3-2007,

### **7.3 Analyse**

#### *7.3.1 Invulling van het klantdenken in Zwolle*

##### *Opvattingen en waarden*

De gemeente Zwolle heeft haar opvattingen en waarden over dienstverlening verwoord in met name de visie 'De Publieke Zaak' uit 1999 en de visie 'Dienstverlening in Zwolle: betrouwbaar en professioneel' uit begin 2007. Wat aan beide documenten opvalt, is dat men daarin relatief nauwgezet de landelijke opvattingen en ontwikkelingen overneemt, zoals die onder andere worden uitgedragen door het programma OL2000 en diverse rijksbeleidsnota's met betrekking tot bijvoorbeeld administratieve lasten en digitalisering. Er zijn bijvoorbeeld maar weinig gemeenten die de integratie van de dienstverlening aan het loket zo letterlijk hebben genomen als de gemeente Zwolle deed met de oprichting van de sectie Frontoffice binnen de afdeling BFI. Rijksdoelstellingen zijn daarnaast vrijwel letterlijk overgenomen in de eigen visies. De gemeente is zelf ook actief in diverse landelijke netwerken zoals het Kloosterhoeveberaad, de VDP, het project Antwoord© en het samenwerkingsverband rondom de digitalisering van de dienstverlening, DIMPACT. Dit gebeurt vanuit het geloof dat de gemeente zich op dienstverlening kan onderscheiden van andere gemeenten. In de visienota 'Digitaal Perspectief' uit 2006 wordt zelfs het streven uitgesproken om te gaan behoren tot de top vijf van gemeenten op het gebied van digitale dienstverlening. Men gelooft dat het competitieve element van dienstverleningsverbetering tevens stimulerend werkt op de motivatie van medewerkers. Tevens is er een sterk geloof dat klanten relatief hoge verwachtingen van de gemeente hebben en dat de kwaliteit van de dienstverlening in hoge mate het imago van de gemeente bepaalt<sup>66</sup>.

##### *Conceptualisatie van het klantdenken in praktijken*

Op basis van het in paragraaf 2.4 beschreven kader voor de invalshoeken waarlangs de praktijken van het klantdenken kunnen worden geordend (organisatorisch, juridisch, economisch, sociaal-cultureel en psychologisch) kunnen bij de gemeente Zwolle de volgende manieren waarop invulling is gegeven aan het klantdenken worden onderscheiden:

- Organisatorisch:
  - het concentreren van alle transactiediensten op één locatie;
  - de integratie van dienstverlening door de kanteling van de organisatie en de oprichting van een sectie Frontoffice als eerstelijns dienstverlener voor het overgrote deel van alle klantvragen;
  - de introductie van één centraal telefoonnummer en de doorontwikkeling daarvan tot een regionale vraagbaak voor vragen aan meerdere overheden;

---

<sup>66</sup> Zie ook het citaat in paragraaf 1.1.



- de inzet op de ontwikkeling van een digitaal loket;
- de vormgeving van de samenwerking met het CWI en het UWV in het Werkplein De Lure.
- Juridisch:
  - Men heeft het voornemen in een handvest servicenormen vast te stellen.
- Economisch:
  - Er is een formeel traject ingezet om via deregulering administratieve lastenverlichting na te streven.
- Sociaal-Cultureel:
  - Het initiëren van een cultuurveranderingstraject dat onder andere de externe gerichtheid dient te vergroten;
  - Het initiëren van een management development traject met de Hogeschool Windesheim met daarin nadruk op dienstverleningsvaardigheden.
- Psychologisch/verwachtingenmanagement:
  - De gemeente heeft in een aantal van haar beleidsnota's de verwachtingen gewekt dat men bij de beste dienstverleningsgemeenten wil behoren op digitaal gebied.

Bij elkaar strekken zowel de ambities als de conceptualisaties zich uit over vrijwel het hele spectrum van het paradigma van het klantdenken. Een aantal van de conceptualisaties is echter van recente datum, waardoor ze ten tijde van het schrijven van deze analyse nog niet tot concrete te bestuderen beslissingen hebben geleid.

### 7.3.2 *Het transitieproces*

De aanleiding voor het veranderingsproces dat de gemeente Zwolle doormaakt in de richting van een klantgerichte gemeente, ligt enerzijds in een huisvestingsvraagstuk en anderzijds in een intern gevoelde ontevredenheid over het functioneren van de ambtelijke organisatie als geheel. Voordat deze items speelden was de gemeente echter al bezig met pogingen om de dienstverlening te integreren en openingstijden te uniformeren (reorganisatie van 1989). De bouw van een nieuw stads-kantoor en het cultuurveranderingstraject 'Blik Opener' hebben een beweging in gang gezet waarvan de uitwerkingen nu nog de dienstverleningsagenda bepalen. Opvallend is dat ook in de gemeente Zwolle het initiatief vooral vanuit het ambtelijk management is gekomen. De ontwikkeling van het huisvestingsconcept was politiek wel interessant, maar meer vanwege het karakter en de status van vastgoedproject op een voor de stad belangrijke ontwikkelingslocatie, dan vanwege de dienstverleningsambities van de collegepartijen.

In het transitieproces kunnen de volgende fasen worden onderscheiden. Ten eerste is er een periode te onderkennen waarin de gemeente op beperkte schaal pogingen doet om dienstverlening te integreren. Mede vanwege hun relatief geïso-

leerde karakter hebben de beslissingen die in deze periode genomen zijn met betrekking tot de verbetering van de dienstverlening, nauwelijks het gewenste effect. De keuzen en uitkomsten worden vooral bepaald door de interne machtsverhoudingen tussen de verschillende diensten van de gemeente, zonder dat er een breed gedeelde visie aan ten grondslag ligt.

De tweede periode kan worden getypeerd als de aanloop tot de opening van het nieuwe stadskantoor in 2000 en de kanteling van de organisatie in 2002. In deze periode gebeurt er heel veel op dienstverleningsgebied. Ambtelijke initiatiefnemers proberen de voorgenomen verhuizing te gebruiken voor het realiseren van een belangrijk deel van hun dienstverleningsambities.

Na de opening van het stadskantoor en de kanteling van de organisatie volgt een periode van consolidatie. Door de crisis rond de wachttijden worden geen al te grote nieuwe ambities in de steigers gezet. De nadruk ligt op het beheersbaar maken van de bestaande dienstverlening.

Vanaf circa eind 2004 ontstaat een nieuwe fase waarin de gemeente haar ambities verder opschroeft. In deze periode worden veel nieuwe initiatieven geïnitieerd en deels ook al uitgevoerd.

Ook de politieke betrokkenheid is grofweg langs deze fasen te typeren. In de periode tot de opening van het stadskantoor kende de gemeente geen afzonderlijke portefeuillehouder Dienstverlening. Toen vanaf 1994 de ambtelijke staf meerdere malen probeerde de dienstverlening uit het stadhuis over te hevelen naar het stadskantoor in het belang van de dienstverleningsintegratie, werd dit steeds geblokkeerd door het college. De burgemeester kijkt nu terug op het besluit om uiteindelijk beide balies open te houden als een typisch voorbeeld van een irrationeel politiek compromis.

Bij de collegeonderhandelingen in 2002 heeft de per medio 2000 aangetreden nieuwe burgemeester de portefeuille Publieksdienstverlening naar zich toe getrokken. Naar eigen zeggen is dit gebeurd deels vanwege zijn groeiende interesse in het onderwerp, deels omdat het goed aansloot bij zijn verantwoordelijkheid voor het burgerjaarverslag in het nieuwe duale stelsel, en deels omdat de andere partijen geen behoefte hadden om in de onderhandelingen hoog in te zetten op de portefeuille. Door de wachttijdencrisis en de aandacht die deze crisis in 2002 in de raad kreeg, werd de portefeuillehouder min of meer door de situatie gedwongen intensief betrokken bij de verbetering van de dienstverlening en groeide zijn affectie met het onderwerp verder. Van oorsprong was hij ook niet blij met de door de ambtelijke top voorgestelde kanteling van de organisatie. De burgemeester was bang dat dit de aandacht van de medewerkers te veel naar binnen zou richten. Hij had naar eigen zeggen dan ook weinig zicht op de aanleidingen voor de ingrijpende voorstellen en vertrouwde in dat opzicht volledig op de gemeentesecretaris als trekker van de veranderingen.

Het transitieproces bij de gemeente kenmerkt zich hierdoor vooral in de beginjaren als een strijd van het ambtelijk management, dat probeert elementen van het klantdenken in te voeren door gebruik te maken van niet direct aan de dienstverlening gelieerde ontwikkelingen. Deze strijd wordt met wisselend succes gevoerd. De ambtelijke staf ontwikkelt in de loop der tijd veel inventiviteit om beslissingen met betrekking tot de organisatie van de dienstverlening vanuit het perspectief van het klantdenken voordelig te laten uitvallen.

### 7.3.3 *Patronen in de beslissingen*

De analyse van het transitietraject en de afzonderlijke beslissingen, die daarin een rol hebben gespeeld, geven gelegenheid om patronen in de beslissingen te ontdekken. In deze paragraaf zijn per cluster van beslissingen de opvallendste zaken beschreven die mij in de interviews en het onderzoeksmateriaal in het kader van dit onderzoek zijn opgevallen.

#### *Stadskantoor als katalysator*

In de discussie over het concentreren van baliefuncties in het nieuwe stadskantoor is een strijd zichtbaar tussen enerzijds een groep ambtelijke managers met een uitgesproken visie op integratie van de dienstverlening en anderzijds een aantal (openvolgende) colleges van B&W die een bredere afweging van belangen toepassen dan alleen dienstverleningsintegratie. In de discussie spelen naast het klantbelang ook stedelijke economische belangen (levendigheid binnenstad), profileringsvragen (zichtbaarheid van de gemeente) en bedrijfsvoeringsbelangen (logistieke en financiële beperkingen) een rol. Daarnaast kan men stellen dat er twee concurrerende visies op wat onder klantgemak kan worden verstaan, naast elkaar hebben bestaan. Zo werd het in stand houden van de dienstverlening in het stadhuis verdedigd met onder andere het argument dat dit beter aansloot bij de logica van de klant, die voor veel andere voorzieningen toch al in de binnenstad zou moeten zijn. In de chronologie van de beslissingen is een verschuiving zichtbaar van het dominante belang. In 1995 prevaleert het stedelijke economische belang boven dat van het klantgemak. Door het visiedocument 'De Publieke Zaak' krijgt het klantdenken weer zodanig veel aandacht, dat het college bereid is de mogelijkheden van concentratie van de dienstverlening opnieuw te onderzoeken. Op basis van vooral bedrijfseconomische gronden wordt vervolgens als nog afgezien van overheveling van publieksfuncties van het stadhuis naar het nieuwe stadskantoor. Het ideaal van geïntegreerde dienstverlening zorgt er echter voor dat vlak voor de opening wordt besloten toch een dependance van de publieksbalies in het stadhuis te vestigen in het stadskantoor. Vervolgens is op basis van bedrijfseconomische gronden in combinatie met een beroep op het klantbelang uiteindelijk besloten om de publieksdienstverlening uit het stadhuis volledig over te hevelen naar het stadskantoor (met uitzondering van het gemeentelijk informatiecentrum).

Op basis van de geïnventariseerde documentatie en de interviews met betrokkenen valt te concluderen dat het argument van meer keuzevrijheid (als exponent van het vraagstuk rond het vertrouwen in de burger) door het bieden van meerdere dienstverleningskanalen nauwelijks een rol heeft gespeeld in de discussies. Een van de aangedragen verklaringen hiervoor is de relatief beperkte afstand tussen de beide dienstverleningslocaties – ‘minder dan 5 minuten fietsen’ aldus het voormalige hoofd Publiekzaken – en de daarmee samenhangende indifferentie van de klant voor de keuze in het aanbod.

Bij het beschouwen van de manier waarop met de spanning tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken is omgegaan, vallen drie zaken op. Ten eerste lijkt het vaststellen van een overkoepelende dienstverleningsvisie (‘De Publieke Zaak’, 1999) als een breekijzer te hebben gefunctioneerd bij het heroverwegen van eerdere beslissingen over de concentratie van dienstverleningsfuncties op één locatie. De concentratie van de dienstverlening op één locatie was slechts één van de uitgangspunten in de dienstverleningsvisie. Het confronteerde het college echter met een op zich inconsistent beleid, waardoor de bereidheid toenam om bepaalde eerdere beslissingen te heroverwegen.

Ten tweede lijkt de finale slag om de publieksdiensten in het stadskantoor te vestigen te zijn gewonnen op basis van vooral bedrijfsmatige argumenten (logistieke problemen en de inefficiëntie van het aanhouden van twee locaties) in combinatie met een compromis dat recht doet aan de zorgen over het gebrek aan levendigheid op de stadhuislocatie.

### *Cultuurverandering*

Een cultuurveranderingstraject vergt een relatief grote inspanning van de organisatie en haar leden. Veel energie wordt in het veranderingstraject geïnvesteerd in interne sessies met medewerkers onderling. Het risico dat de aandacht voor het interne veranderingsproces leidt tot haperingen in de normale bedrijfsvoering, is reëel. Daarbij komt dat er eveneens een reële kans is dat de beoogde effecten niet kunnen worden gerealiseerd. De mate waarin men deze risico’s en moeite op de koop toe wil nemen, kan iets zeggen over de mate waarin men in het nut van cultuurverandering gelooft. Daarnaast appelleren de FRIES-waarden specifiek aan de thema’s loyaliteit en monopoliegehechtheid. Het versterken van externe gerichtheid is expliciet bedoeld om de organisatie ontvankelijker te maken voor de behoeften van de samenleving in het algemeen en die van de individuele burgers in het bijzonder. Het versterken van de samenwerkingsgerichtheid kan worden geïnterpreteerd als een oproep tot vermindering van de monopoliegehechtheid. De nadruk op de samenwerkingsgerichtheid was een expliciete uitnodiging aan de organisatieonderdelen om na te denken hoe de resultaten van de gemeente kunnen worden verbeterd door intern te ontkokeren en extern de samenwerking met ketenpartners te zoeken.

In de aanloop naar de beslissing om operatie ‘Blik Opener’ te starten, is de rol van de gemeentesecretaris opvallend. Bij zijn aanstelling had hij van het college de opdracht meegekregen om vooral geen reorganisatie te initiëren. Hij was echter niet tevreden over de organisatie: *‘Het deugt voor geen meter hoe deze organisatie loopt. Mijn analyse was deze organisatie zit hartstikke vast, in vaste patronen, komt daar niet goed uit en doet de verkeerde dingen om een stap te kunnen maken’*, aldus de gemeentesecretaris in het interview dat in het kader van het onderzoek heeft plaatsgevonden. Na een aanlooperperiode waarin hij zijn analyses met zijn managers deelde, werd besloten het cultuurveranderingstraject met de aansprekende naam ‘Blik Opener’ te starten. De interventie van het inschakelen van een extern adviesbureau dat tot vergelijkbare conclusies komt, ondersteunde de totstandkoming van het draagvlak voor het cultuurveranderingstraject. De beslissing tot het starten van het cultuurveranderingstraject in Zwolle kan op basis van het geschetste beeld worden getypeerd als een spanning tussen het gemeentebestuur, dat het nut ervan in eerste instantie niet inzag, en het ambtelijk management, dat mede op basis van argumenten en ambities uit het paradigma van het klantdenken de inspanningen en risico’s wel aan wilde gaan.

#### *Telefonische dienstverlening*

In de besluitvorming rond het uitbesteden en terughalen van de telefonische dienstverlening is sprake van twee verschillende beslissingen, ieder met een eigen belangenafweging:

- Bij het uitbesteden van de telefonische dienstverlening aan een commercieel call-center denkt men het leven van de burger gemakkelijker te maken, doordat deze voortaan elke dag en op ieder uur van de dag met de gemeente kan bellen via één makkelijker te onthouden telefoonnummer. De mensen die de telefoon opnemen zouden zo getraind dienen te zijn dat er ook minder vaak doorverbonden zou hoeven te worden. Het belang van klantgemak van één telefoonnummer wordt hier afgewogen tegen het vertrouwen dat men aan een externe callcenter operator wenst te geven en wellicht speelt er ook een kostenafweging.
- Bij het terughalen van de dienstverlening worden tegelijkertijd de bereikbaarheid van de dienstverlening verlaagd en de kosten verhoogd, in ruil voor een betere kwaliteit van de dienstverlening aan burgers. Het besluit om de telefonische dienstverlening weer in eigen hand te nemen (in 2002), kan worden gezien als één van de weinige beslissingen waarbij de raad extra middelen ter beschikking stelt om de dienstverlening te verbeteren op basis van argumenten die passen in het paradigma van het klantdenken. In de argumentatie werd daarbij echter vooral de nadruk gelegd op de slechte kwaliteit van de telefonische dienstverlening via het externe callcenter. Het werd met andere woorden niet zozeer gepositioneerd als een belangrijke stap om de gemeentelijke dienstver-

leningsambities te realiseren, maar als een noodzakelijke maatregel om verdere schade voor de gemeente te voorkómen.

### *Werkplein De Lure*

Bij de totstandkoming van de samenwerking tussen gemeente, CWI en UWV heeft men de potentiële spanningen na een relatief lange periode van weinig succes vanaf 2004 succesvol kunnen beheersen en om kunnen buigen in het voordeel van het paradigma van het klantdenken. De totstandkoming omvat in feite een reeks van beslissingen, waarbij een besluit tot het concentreren van loketten in een bedrijfsverzamelgebouw een belangrijke eerste aanzet is geweest. Deze eerste belangrijke stap vormde tevens een vruchtbare voedingsbodem om tot verdergaande samenwerking te komen, zoals het automatisch delen van klantinformatie (Digitaal Klantdossier en Elektronische Ketenberichten) en het gezamenlijk uitvoeren van de eerste intake. Een nadere analyse van de motieven achter de samenwerking laat zien dat het belang van klantgemak parallel liep met een aantal andere belangen, die elkaar met succes hebben versterkt.

Ten eerste hebben de gemeente, het UWV en het CWI een wettelijke plicht om samen te werken<sup>67</sup>.

Ten tweede had de gemeente zichzelf een bezuinigingstaakstelling opgelegd met betrekking tot de gesubsidieerde arbeid. De ‘warme overdracht’ van cliënten tussen CWI en gemeente wordt door de betrokkenen een belangrijke rol toegekend bij het realiseren van de bezuinigingstaakstelling. Dit belang is nauw verwant met het primaire belang van de gemeente om er als uitvoerder van de Wwb voor te zorgen dat werklozen zo snel mogelijk (weer) aan het werk komen. De samenwerking in het belang van de klant wordt met andere woorden tevens gezien als een effectief middel om invulling te geven aan een collectief belang.

Als laatste blijkt een belangrijke aanzet tot het nastreven van het idee van een bedrijfsverzamelgebouw te zijn gelegen in de huisvestingsproblemen van de gemeente. De gemeente had door de groei van het ambtenarenapparaat een structureel tekort aan werkplekken<sup>68</sup>. Hiervoor moest een oplossing worden gevonden. Het uitplaatsen van de medewerkers van de eenheid Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het bedrijfsverzamelgebouw zou in één klap het huisvestingsprobleem kunnen oplossen. In januari 2004 besluit het college conform het advies van de ambtelijke staf om niet te investeren in uitbreiding van het aantal werkplekken in

---

<sup>67</sup> De toenmalig geldende versie van de Wet Suwi (2001) artikel 8 lid 1 stelt: De Centrale organisatie werk en inkomen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale verzekeringsbank werken samen met elkaar en met burgemeester en wethouders van de gemeenten om de inschakeling van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden in het arbeidsproces te bevorderen. (...) De samenwerking, bedoeld in dit lid, kan mede betrekking hebben op het uitwisselen van gegevens tussen de genoemde partijen.

<sup>68</sup> B&W-voorstel Huisvesting gemeentelijke organisatie, 21-1-2004

de bestaande panden in afwachting van de onderhandelingen over het potentiële bedrijfsverzamelgebouw<sup>69</sup>. De structurele extra huisvestingslasten die de huisvesting in het bedrijfsverzamelgebouw voor de gemeente betekende, zouden met andere woorden waarschijnlijk ook zonder de samenwerking voor rekening van de gemeente zijn gekomen.

#### *De wachttijden te lijf*

De beslissingen over maatregelen om de wachttijden terug te dringen, kunnen worden geïnterpreteerd als beslissingen om het ongemak van individuele klanten te reduceren. Deze beslissing heeft ten eerste een element dat een inspanning vraagt van de organisatie (werk, inventiviteit) en het bestuur (middelen). Er vindt hierbij een afweging plaats tussen het gepercipieerde nut van de inspanning om het ongemak te reduceren en de omvang van de inspanning. Daarnaast kunnen de beslissingen worden geïnterpreteerd als een afweging tussen het individuele klantbelang in de vorm van kortere wachttijden en het collectief belang in de vorm van het niet-aanspreken van extra collectieve middelen.

Bij het bestrijden van de wachttijdproblemen zijn drie oplossingsrichtingen te onderscheiden die zijn bediscussieerd en afgewogen. Deze oplossingsrichtingen zijn:

- Vergroten van het aantal baliemedewerkers die de klanten kunnen bedienen;
  - Aanpassingen van de openingstijden van de balies;
  - Betere afstemming tussen backoffice en frontoffice, waaronder procesherontwerp.
- Hieronder wordt nader ingegaan op de afwegingen per oplossingsrichting

*Vergroting van de capaciteit aan baliemedewerkers:* In eerste instantie is een aantal noodmaatregelen genomen om de capaciteit aan de balie te vergroten. Deze maatregelen betroffen onder andere het minder makkelijk toestaan van verlof in de hoogseizoenperiode, het over laten werken van baliemedewerkers, onder andere door ze meer en langere diensten te laten draaien en het instellen van een pool van medewerkers uit andere afdelingen die in drukke periodes aan de balie bij kunnen springen. Opvallend is dat in het projectvoorstel geen beroep is gedaan op structurele uitbreiding van de balieformatie. De projectgroepleden die het projectplan opstelden achtten het bestuurlijk niet haalbaar om voor de wachttijdenproblematiek een beroep te doen op extra middelen van het bestuur. De aard van de problematiek en het gepercipieerde nut van ongemakreductie voor de klant werden door de betrokkenen niet zodanig belangrijk geacht dat dit structurele uitbreiding van de formatie zou rechtvaardigen. Achteraf bleken de genomen maatregelen overigens afdoende om met succes de lange wachttijden aanzienlijk te verkorten. De pool met medewerkers uit andere afdelingen is dan ook naderhand snel weer opgeheven.

---

69 Verslag B&W, 27-1-2004, bij agendapunt 11 Algemene huisvestingsproblematiek

*Aanpassing van de openingstijden:* Na analyse blijkt dat de openingstijden van het stadskantoor één van de belangrijkste knelpunten vormen die de lange wachttijden veroorzaken. Uit een door een extern bureau uitgevoerde analyse van het ontstaan en verloop van de wachttijden aan de publieksbalies komt naar voren dat de lange wachttijden al ontstaan vóórdat de publieksbalies open zijn. De deuren van het stadskantoor gaan om 8.30 uur open. De balies van de sectie Frontoffice pas om 9.00 uur. De rij die tussen 8.30 uur en 9.00 uur ontstaat kan de rest van de dag niet meer weggewerkt worden. Het management ziet geen mogelijkheden om de publieksbalies van de sectie Frontoffice eerder te openen. Belangrijkste struikelblok is de samenstelling van het bestand baliemedewerkers. Een belangrijke groep van de baliemedewerkers bestaat uit parttime werkende ouders, die tot circa 9.00 uur belast zijn met zorgtaken voor hun gezinnen (kinderen naar school brengen e.a.). Omdat dit personeelsprobleem niet opgelost kon worden zonder afscheid te nemen van de baliemedewerkers zelf, heeft men een andere oplossing naar voren geschoven, namelijk het openen van de deuren van het stadskantoor om 8.55 uur in plaats van om 8.30 uur. Het idee hierachter was dat de klanten dan niet meer al een half uur aan het wachten zijn, voordat de balies open gaan. De burger raakt hierdoor minder snel teleurgesteld in zijn verwachtingen. In de discussie in de aanloop naar de beslissing om de openingstijden van het stadskantoor te beperken, is het argument dat dit in de perceptie van de klant als een achteruitgang kan worden opgevat, expliciet ingebracht. Het klantdenken heeft in deze specifieke beslissing in het kader van het project 'De Wachttijden te lijf!' expliciet toe moeten geven aan het belang van het voorkómen van bedrijfsvoeringsproblemen. De gemeente heeft mede naar aanleiding van de wachttijdenproblematiek ook een beleid ingezet om de dienstverlening meer op afspraak aan te gaan bieden, zodat toch buiten de reguliere openingstijden bedrijfsmatig verantwoord diensten kunnen worden verleend. Met het inzetten van dit afsprakenbeleid lijkt het klantdenken hand in hand te kunnen gaan met het beleidsuitvoeringsdenken en geen aanleiding te geven voor specifieke spanningen.

*Afstemming tussen frontoffice en backoffice:* Alle geïnterviewden geven aan dat veel medewerkers moesten wennen aan het kantelen van de organisatie. Door de komst van de sectie Frontoffice, die de opdracht heeft het overgrote deel van de publieksvragen af te vangen en alleen het noodzakelijke door te geleiden naar backoffice medewerkers, werd een belangrijk deel van de specialisten onder de dienstverleners vooral in een backoffice rol geplaatst. De vakspecialisten misten het directe contact met de klanten en wantrouwden tot op zekere hoogte de capaciteiten en dienstverlening door de medewerkers van de sectie Frontoffice. De medewerkers in de Frontoffice op hun beurt waren in het begin bij veel klantcontacten door gebrek aan ervaring op bepaalde onderdelen van het dienstverleningspakket ook nog niet zo zeker van zichzelf, zodat zij vaak zaken die doorgaans direct aan de balie



konden worden afgedaan, terugkoppelden met de backoffice. Dit leidde tot zowel gemiddeld langere behandelingstijden per klant als tot vervolgafspraken waardoor klanten soms meerdere keren terug moesten komen voor één en dezelfde dienst. De gevolgen van de reorganisatie voor het werk van met name de backofficemedewerkers hebben er mede toe geleid dat een deel van de ervaren medewerkers de organisatie heeft verlaten. Ook het vertrek van deze ervaren krachten werkte vertragingen aan de balies in de hand. Het heeft de organisatie enkele jaren gekost om dit gebrek aan ervaring te herstellen en de organisatie weer in evenwicht te brengen, aldus een direct betrokkene. De communicatie tussen frontoffice en backoffice werd versterkt door onder andere koppels te benoemen van een frontofficemedewerker en een backofficemedewerker voor ieder aandachtsgebied binnen het dienstverleningsaanbod van de sectie Frontoffice. Deze koppels informeerden elkaar en overlegden met elkaar namens hun achterbannen over wijzigingen in de regelgeving en het beleid (ingebracht door de backofficemedewerker) en veel voorkomende vragen en problemen aan de balies (ingebracht door de frontofficemedewerker). In deze koppels werd dan bepaald hoe in de klantcontacten met deze problemen respectievelijk beleidswijzigingen het beste kon worden omgegaan.

Het afstemmingsprobleem tussen backoffice en frontoffice kan niet direct als een conflict worden bestempeld dat voortkomt uit het klantdenken, behalve dan dat de organisatie het risico op dergelijke problemen op de koop toe heeft willen nemen bij het initiëren van een reorganisatie in het belang van de dienstverlening. De spanningen van de reorganisatie zijn daardoor eerder toe te schrijven aan de beslissing om te reorganiseren en niet aan de beslissing om de wachttijden te bestrijden. Daarnaast is het zeer waarschijnlijk dat vergelijkbare spanningen zouden zijn opgetreden als de reorganisatie om andere redenen had plaatsgevonden, dan om redenen die voortkomen uit het klantdenken.

Een van de oplossingen om de problematiek van de lange wachttijden te beteugelen was het splitsen van dienstverleningsprocessen naar aard en soort. Zo werd een apart afhaaloket ingericht, speciaal voor klanten die alleen langskwamen om hun reisdocument op te halen. Bij deze gekozen oplossing vielen efficiencymotieven en klantgemakmotieven vrijwel samen. Het aparte afhaaloket maakte kortere wachttijden mogelijk voor de terugkerende klant, terwijl de arbeidsspecialisatie door het massaal afhandelen van reisdocumentverstrekkingen een positief effect had op de kosten van de verstrekking. Daarnaast is met deze vorm van procesherontwerp nog geen extra beroep gedaan op het vertrouwen dat de overheid in de burger heeft, zoals in het theoretisch kader bij het onderwerp procesherontwerp wordt verondersteld. Op basis van deze bevindingen valt te concluderen dat het procesherontwerp in dit geval, gericht op het splitsen van dienstverleningsstromen naar aard en soort, in beginsel geen specifieke spanningen opwerpt die toe te schrijven zijn aan

de introductie van het klantdenken. De splitsing van processen naar aard en soort past in principe ook goed in het beleidsuitvoeringsdenken.

Samenvattend kan gesteld worden dat de beslissingen om de wachttijden terug te dringen, zich kenmerken doordat deze vooral een inspanning van de organisatie vragen, met name door slimmer en harder te werken. In het voorstel is geen beroep gedaan op het bestuur om extra middelen ter beschikking te stellen voor bijvoorbeeld formatie-uitbreiding. Men lijkt liever een extra beroep te doen op de eigen medewerkers en aanpalende afdelingen dan op het bestuur. De slimmere werkwijze uit zich in het voorstellen van een aantal oplossingen waarbij uitgangspunten van het klantdenken goed te combineren vallen met uitgangspunten van het beleidsuitvoeringsdenken. De belangrijkste spanning als gevolg van de introductie van het klantdenken lijkt zich dan ook vooral te uiten in de mate waarin men een beroep durft te doen op extra middelen en op de (begin)werktijden van de medewerkers. Het gepercipieerde nut van ongemakreductie voor de klant werd uiteindelijk zodanig laag ingeschat dat dit niet opwoog tegen een beroep op extra middelen bij het bestuur of tegen de mogelijke arbeidsonrust als gevolg van een verplichting om al om 8:30 uur te beginnen met werken in plaats van om 9:00 uur. Daar waar de spanning er toe doet moet worden geconcludeerd dat de gemaakte keuzen eerder in lijn waren met het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken, dan met het paradigma van het klantdenken.

De analyse van de beslissingen met betrekking tot het terugdringen van de wachttijden heeft één andere opvallende constatering opgeleverd. De wachttijdenproblematiek is één van de weinige aanleidingen voor de gemeenteraad om proactief aan te dringen op verbetering van de dienstverlening. Direct gevolg hiervan is ook de extra aandacht die de problematiek kreeg van de portefeuillehouder in het college. Hij groeide naar eigen zeggen sneller en intensiever in het onderwerp dienstverlening dan zonder de wachttijdencrisis het geval zou zijn geweest. Achteraf wordt deze crisis door veel van de geïnterviewden beschouwd als een uitkomst. Het creëerde verhoogde aandacht en betrokkenheid van de raad en het college. Daarnaast leidde het ook tot het besef bij medewerkers dat verdere veranderingen in hun werk onvermijdelijk zijn, aldus één van de geïnterviewden. Dit maakte het mogelijk om een aantal ingrijpende maatregelen relatief voortvarend door te voeren, die anders op veel meer weerstand hadden kunnen rekenen.

*Digitaal vergunningverleningloket*

Op basis van het in dit onderzoek ontwikkelde theoretisch kader is een investering in een digitaal loket een afweging waarbij het gepercipieerde nut van het door het digitaal loket aangeboden extra klantgemak wordt afgewogen tegen de gevraagde investering. Daarnaast vergt het een inspanning van de organisatie, omdat een digitaal loket meestal ook een wijziging van de werkwijze van de organisatie vraagt. Omdat de gemeente voor de ontwikkeling van het onderdeel Digitaal Bouwloket samenwerkt met andere gemeenten, wordt hierbij tevens een afweging verwacht met betrekking tot de monopoliegehechtheid. De gemeente gaf een deel van haar autonomie om zelf te bepalen aan welke eisen een dergelijk digitaal loket zou moeten voldoen, uit handen.

De beschreven beslissingen kunnen worden onderscheiden in twee groepen: beslissingen met betrekking tot de ontwikkeling van het gezamenlijke Digitaal Bouwloket en de beslissingen met betrekking tot de vervanging van de vergunningverleningsystemen van de gemeente.

Bij de investeringsbeslissingen met betrekking tot het landelijke Digitaal Bouwloket kan gesteld worden dat het doel was een relatief complex digitaal loket te realiseren tegen aanvaardbare kosten. Het bieden van extra klantgemak heeft met andere woorden voorop gestaan. Omdat het als eerste ontwikkelen van een volledig werkend digitaal bouwvergunningenloket een riskante en kapitaalintensieve investering is, heeft het management ervoor gekozen zich aan te sluiten bij het initiatief van een groep gemeenten. Door het delen van de kosten over de samenwerkende gemeenten en door de weg die de samenwerking opent naar subsidiëring door zowel het ministerie van VROM als door het ministerie van BZK kunnen de kosten voor de gemeente laag worden gehouden. De geïnvesteerde bedragen zijn zelfs zodanig laag, dat het management een beroep op het bestuur achterwege heeft gelaten.

Ook de beslissing tot het samenwerken met andere gemeenten in het belang van het verbeteren van het klantgemak, kent in deze casus relatief weinig spanningen. Omdat de investering relatief klein is en de vrijblijvendheid groot – men kon bij iedere vervolgstap beslissen of men nog wilde blijven participeren – is het opgeven van een stukje van de eigen autonomie niet als bedreigend ervaren. Pas in 2005, als de gemeente Zwolle zich opwerpt als penvoerder van het initiatief, worden de verplichtingen jegens de samenwerkende gemeenten serieuzer. Inmiddels had het succes van de verstrekking van de eerste digitale bouwvergunning ook bij het bestuur al een zodanig positief klimaat gecreëerd, dat samenwerking relatief voortvarend kon worden voortgezet. Het feit dat samenwerkingsgerichtheid als belangrijke waarde in de organisatiecultuur werd gepromoot hielp ook bij het aangaan en in stand houden van de samenwerking. Daarnaast had het hoofd Vergunningen als bestuurlid van de Vereniging BWT Nederland met de portefeuille ICT, een positie

met gezag in de samenwerking kunnen opbouwen, wat meer mogelijkheden gaf om eventuele risico's beheersbaar te houden.

In de beschreven beslissingen met betrekking tot de vervanging van het vergunningverleningssysteem wordt een voor gemeentebegrippen aanzienlijk budget ter beschikking gesteld. Het college en de gemeenteraad stemmen in met de gevraagde bedragen, zonder een beroep te doen op bijvoorbeeld versoering van het programma van eisen. De eisen aan de klantgemakaspecten van het systeem (onder andere de koppeling met het landelijke Digitaal Bouwloket en de mogelijkheid om de status van aanvragen voor burgers inzichtelijk te maken via internet) blijven zonder kritiek overeind. In de kredietaanvraag was door de opstellers geen onderscheid gemaakt naar investeringen die noodzakelijk waren voor continuering van de bestaande bedrijfsvoering enerzijds en investeringen die zouden bijdragen aan vergroting van het klantgemak anderzijds.

Voor de motivatie voor de investeringsbeslissing vallen drie groepen argumenten te onderscheiden:

- Het is noodzakelijk voor de continuering en verbetering van de bedrijfsvoering (interne doelen)
- Het is noodzakelijk vanwege wettelijke ontwikkelingen (i.c. de Wabo)
- Het past in het streven de klant steeds meer digitaal te bedienen en in de ambitie van de gemeente om toonaangevend in de digitale dienstverlening te zijn.

Bij de investering in klantgemak die met de introductie van het GPZ is gemoeid, lopen de argumenten die kunnen worden gerekend tot het beleidsuitvoeringsdenken synchroon met argumenten die passen bij het paradigma van het klantdenken. Daarnaast hoeven er geen extra middelen te worden vrijgemaakt die nog niet in de begroting waren opgenomen. Deze overlap van beide paradigma's lijkt een verklaring te kunnen geven voor de constatering dat de omvangrijke investeringsbeslissing tot relatief weinig spanningen heeft geleid.

Met betrekking tot de vraag hoe de gemeente met de spanningen omgaat, valt ten eerste op dat het initiatief tot de innovaties waarop de investeringen betrekking hebben, ligt bij de ambtelijke staf. De politiek stelt zich reactief op. Bij de beslissingen over de samenwerking in het landelijke Digitaal Bouwloket is in eerste instantie zelfs de confrontatie met de politiek vermeden tot nadat er successen te vieren waren.

Daarnaast is opvallend dat in de presentatie van het programma van eisen en de begroting geen onderscheid is gemaakt naar posten die specifiek betrekking hebben op het verbeteren van klantgemak en posten die om andere redenen gewenst zijn. De geïnterviewde betrokkene merkt op dat dit niet bewust is gebeurd. De wijze van presenteren lijkt echter wel te hebben voorkomen dat kritische raadsleden bepaalde elementen hebben kunnen aangrijpen voor versoering van het voorstel<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Uit het verslag van de Commissie Bestuur van 6 februari 2006 blijkt dat sommige raadsleden wel

#### 7.3.4 *Conclusies m.b.t. de confrontatie tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken in Zwolle*

Ook in Zwolle is een onderscheid te maken tussen een enthousiaste groep ambtelijke managers en ambtelijke staf enerzijds en een meer reactief politiek bestuur in de vorm van het college en de raad anderzijds. De analyse van de manier waarop men omgaat met spanningen concentreert zich dan ook vooral op de vraag welke strategieën de ambtelijke staf toepast om zowel de politiek als de medewerkers te motiveren de beslissingen in het belang van de dienstverlening te accepteren. Daarbij valt op dat men maar weinig gebruik maakt van de strategie om de dienstverleningsverbetering op basis van haar eigen merites aan de man te brengen. Meestal worden de eigen dienstverleningsidealen nagestreefd met argumenten die beter passen in het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken. De managers proberen hun ideeën te laten meeliften op of te verbergen in onderwerpen die niet hoofdzakelijk over dienstverlening gaan, maar politiek in de belangstelling staan (bijvoorbeeld de nieuwbouw van het stadskantoor of de aanschaf van een vergunningensysteem).

---

meer inzicht wensen in 'welke investeringen worden gedaan' en dat in een projectvoorstel 'de kwaliteit van het systeem wordt beschreven'. Toch blijkt dit verzoek geen belemmering te zijn om het voorstel ongewijzigd te agenderen voor besluitvorming door de raad.



## 8 Gemeente Almere

### 8.1 Inleiding

#### 8.1.1 *Huidige situatie dienstverlening in Almere*

De gemeente Almere is letterlijk één van de jongste gemeenten in Nederland. In een periode van circa dertig jaar is de gemeente gegroeid van nul inwoners in 1976 tot circa 181.000 inwoners ten tijde van het onderzoek (medio 2007). De gemeente bestaat als zelfstandig publiek rechtelijk lichaam pas sinds 1984. Deze continue groei tekent dan ook de ontwikkeling van de gemeente als organisatie. De grootste uitdaging van de organisatie is de groei beheersbaar te houden. *‘Sinds haar ontstaan is de organisatiestructuur nog geen twee jaar hetzelfde gebleven,’* aldus één van de geïnterviewden. De organisatie draagt relatief weinig geschiedenis en vaste patronen met zich mee die innovaties kunnen belemmeren. De gemeente heeft dan ook op meerdere vlakken een reputatie als het gaat om vernieuwingen in de aanpak van sociale problemen en het benaderen van burgers. Zo werkt men al enige tijd met een wekelijkse zogeheten politieke markt waar burgers en politici elkaar ontmoeten en waar zeer direct kan worden meegedacht over gemeentelijk beleid. Ook kent de gemeente bijvoorbeeld welstandsvrije zones, waar burgers slechts beperkt door een minimum aan regels hun woonidealen in de praktijk mogen brengen. Daarnaast is de gemeente pilot voor een rijksprogramma voor het ontsluiten van overheidsreggeving, bekendmakingen en vergunningen. De dienstverlening aan individuele burgers is voornamelijk ondergebracht bij de volgende drie diensten: de Publieksdienst (PD), de dienst Sociale Zaken (DSZ) en de dienst Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). In de Publieksdienst zijn ondergebracht de afdelingen Burgerzaken en Belastingen, de receptietaken alsmede een aantal afdelingen die interne diensten verlenen. De gemeente heeft in de stadsdelen vier stadsdeelkantoren, waar balies zijn voor meldingen met betrekking tot de leefomgeving.

#### 8.1.2 *Inventarisatie van relevante beslissingen met betrekking tot de dienstverlening*

Het dienstverleningsdenken is bij de gemeente Almere geleidelijk opgekomen aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw. Tot die tijd wordt de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie vooral gedomineerd door de grote groeitaak-

stelling van Almere. Er is daardoor vooral aandacht geweest voor de ontwikkeling van nieuwe delen van de stad. Het besef dat de bestaande stad ook adequaat beheerd dient te worden, begint in de jaren '90 steeds meer door te dringen in de discussie over de ordening in de organisatie. In 1995 wordt daarvoor een cultuurtraject geïnitieerd met de naam POOK (Project Organisatie Ontwikkeling en Kwaliteit). Het POOK-project is niet zozeer gericht op de invoering van het klantdenken. De nadruk ligt vooral op bedrijfsvoeringsverbetering en kostenbeheersing. Geleidelijk aan begint de externe gerichtheid van de organisatie een steeds belangrijkere plaats te krijgen. In 1997 krijgt het organisatieontwikkelingstraject een meer structureel karakter. In de Nota Ontwikkeling Organisatie en Kwaliteit (OOK) van 14 april 1997 kondigt men aan: *'Naast het vasthouden van de lijn (interne activiteiten) die wij de afgelopen jaren gevolgd hebben, zullen wij in 1997 de focus van onze verbeteringsactiviteiten meer gaan richten op externe doelen, zichtbaar voor onze burger. De ontwikkeling organisatie en kwaliteit staat daarbij in 1997 in het teken van "samenwerken aan dienstverlening".'*

Als apotheose van dit cultuur- en organisatieontwikkelingstraject kan het reorganisatievoornemen van 2000 worden gezien, dat op 13 april 2000 door de raad wordt goedgekeurd. Met deze reorganisatie wordt een herinrichting van de gemeentelijke organisatie nagestreefd, waarin de resultaten van de discussies over de overgang van ontwikkel- naar beheergemeente, de bedrijfsvoering en de externe gerichtheid een plek hebben gekregen. De ideeën over klantgericht werken vinden hun weg in de oprichting van een aparte publieksdienst (PD, formeel van start op 1 januari 2002), waarin een aantal afdelingen met veel klantcontacten worden gebundeld. De afdelingen Burgerzaken, Belastingen en de frontoffice voor burgers van de afdeling Bouwbeheer komen zo onder één verantwoordelijke. De afdeling Sociale Zaken, met veel publiekscontacten, blijft als zelfstandige organisatorische eenheid buiten deze bundeling van dienstverlening in de Publieksdienst.

De ingrijpende wijziging van taken en verantwoordelijkheden leidt ertoe dat de aandacht de eerste jaren na de reorganisatie uitgaat naar de bedrijfsvoering. De operatie 'Bedrijf op orde' uit die periode moet ervoor zorgen dat op veel vlakken de bedrijfsvoering beter beheerd en meer centraal gecoördineerd wordt (ca. 2002-2003). In 2005 volgt een nieuwe reorganisatie. Hierin wordt een deel van de bundeling van de dienstverlening in de Publieksdienst weer ongedaan gemaakt. Zo gaat het loket Bouwen, Wonen en Leefomgeving op in een nieuwe dienst Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) en worden de pogingen om Burgerzaken en Belastingen te integreren op de lange baan geschoven. Bij de reorganisatie wordt ook het facilitaire bedrijf van de gemeente ontmanteld, waardoor de Publieksdienst een aantal op de interne dienstverlening gerichte taken/afdelingen erbij krijgt. In 2006 wordt het systeem van functieprofielen grondig herestructureerd. In de 'Operatie Functiehuis' wordt het totaal aantal functies, waarop ambtenaren kunnen worden aangesteld, teruggebracht van meer dan 1000 tot 116. De herstructurering leidt er



eveneens toe dat dienstverlenende medewerkers ook in de gemeentelijke hiërarchie worden beloond met een hogere minimale salarisinschaling.

In 2000 doet de gemeente Almere mee aan een wedstrijd om hét gesubsidieerde kenniswijkproject van Nederland te worden. Het kenniswijkproject is een idee van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarmee men wil laten zien wat moderne technologie en breedbandverbindingen kunnen doen voor een lokale samenleving. Uiteindelijk verkrijgt Eindhoven de subsidie voor het pilotproject. Het meedingen door de gemeente Almere leidt echter in 2001 tot de nota 'I-visie van Almere; geïntegreerd projectvoorstel Kenniswijk en Programma E-city'. De gemeente worstelt al sinds haar ontstaan met de praktijk dat de meeste inwoners hun inkomen buiten de gemeentegrenzen moeten halen. Om de balans tussen wonen en werken in de stad weer in evenwicht te brengen, wil de gemeente zich vooral profileren als kennis- en ICT-stad, met meer hoger onderwijs en meer ICT-bedrijvigheid. In dat kader is het van belang dat de gemeente als organisatie eveneens als een vooruitstrevende ICT-gebruiker bekend staat. Op 5 juli 2001 reserveert de gemeenteraad op basis van de opgestelde I-visie voor een periode van vier jaar fl. 6 mln. voor de investeringen in het interne ICT-programma. Het uitgangspunt van de Informatievisie of 'I-visie' wordt daarbij aldus verwoord: *"Almere gelooft dat ICT belangrijke bijdragen biedt aan de ontwikkeling van Almere als jonge, dynamische en snel completer wordende stad. ICT versterkt de economische ontwikkeling, vergroot het maatschappelijk welzijn en de sociale cohesie, kan bijdragen aan burgerparticipatie en verhoogt de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente aan burgers en bedrijven."* Het programma E-city wordt later omgedoopt in E-Service. In 2002 stelt de raad als onderdeel van dit programma € 205.000,- beschikbaar voor het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening via het internet. Dit leidt al snel tot een verbetering van de scores van de gemeente in de Overheid.nl-monitor. In 2004 presenteert het college het Ontwikkelingsplan Digitale Dienstverlening 2004-2005. Centraal in dit voorstel staat de ontwikkeling van een zogenaamd mid-office, als transactieplatform voor een groot aantal innovaties die de gemeente wil doorvoeren in met name de dienstverlening aan burgers. Omdat er geen nieuw beroep wordt gedaan op extra middelen, wordt de raad in mei 2004 per brief geïnformeerd over het ontwikkelingsplan.

Niet veel later in hetzelfde jaar wordt in het kader van de dienstverleningsverbetering gestart met een poging om een gemeentebreed klantcontactcentrum (KCC) op te zetten. Het lukt begin 2005 niet om het voorstel hiervoor door de raad geaccepteerd te krijgen. De raad heeft te veel moeite met de gevraagde investering in verhouding tot de beloofde resultaten. Binnen de organisatie wordt het KCC-traject zodanig belangrijk gevonden, dat het onder een andere naam (Almere Direct) en in een andere opzet in 2006 alsnog van start gaat. Het project Almere Direct geldt

sindsdien als de ruggengraat van de dienstverleningsverbetering in de gemeente. Het project combineert de integratie van klantcontacten via de telefoon en de website met het herontwerp van een groot aantal klantcontactprocessen en het doorvoeren van deregulering, ondersteund met uitgebreide investeringen in ICT. Het project wordt vanwege zijn holistische benadering van de dienstverlening gezien als een voorbeeldproject, waaraan de gemeente voor een belangrijk deel haar status als vooruitstrevende dienstverlenende gemeente dankt.

Mede vanwege het bestaan van het Almere Direct-project wordt in 2006 bij de behandeling van de begroting 2007 besloten om de stadsdeelkantoren te sluiten. Deze dependances van de dienst Stedelijk Beheer hebben tot dan toe vooral gediend als loket voor meldingen met betrekking tot de openbare ruimte. Met de komst van één centraal telefonisch meldpunt en de mogelijkheid om ook via het internet meldingen te doen, wordt een voldoende aantrekkelijk alternatief geboden voor de fysieke balies in de wijk, zo is de redenering.

De invoering van de Wet Werk en Bijstand (Wwb) in 2004 leidt ertoe dat de Dienst Sociale Zaken een veranderingstraject start onder de naam Almere Switch. In dit traject wordt onder andere gerealiseerd dat de gemiddelde behandelingstijd van een uitkeringsaanvraag wordt teruggebracht van meer dan zeven weken naar drie weken. Hiervoor vergroot men de discretionaire bevoegdheden van de dienstverlenende medewerkers aanzienlijk. Daarnaast zet men in het bijbehorende reïntegratiebeleid in op de verdere invulling van de eigen verantwoordelijkheid van cliënten bij de besteding van persoonsgebonden reïntegratiebudgetten.

In het Hoofdlijnenakkoord 2004-2006 spreekt het college zich uit om een dereguleringsoperatie te starten die moet leiden tot 25% minder lokale regels. In oktober 2004 rapporteert de hiertoe opgezette Taskforce Deregulering de nota 'Minder regels <> Minder klachten!'. In de nota wordt een totaal aantal van 170 dereguleringsvoorstellen gepresenteerd.

In het werkplan van het college voor de periode 2006-2010 wordt deze ambitie zelfs aangescherpt naar 50% van de 'bovenwettelijke' regelgeving. De verwezenlijking van deze voorstellen wordt voor een belangrijk deel opgenomen in de procesherontwerpprojecten, die zijn voorgenomen in het kader van het project Almere Direct. In navolging van de vele activiteiten gericht op regelgeving voor burgers en bedrijven, is in 2006 ook een intern dereguleringsproject gestart, genaamd de 'Paarse Krokodil'. Dit project moet afrekenen met interne overbodige of onnodig ingewikkelde regelgeving.

In 2004 stelt de gemeente een aantal servicenormen per dienst vast. Deze servicenormen gelden in eerste instantie alleen voor intern gebruik. In 2005 wordt een

deel hiervan ook op de website van de gemeente gepubliceerd. Het afkondigen van de servicenormen wordt vooral voor de bewustwording van het klantdenken binnen de organisatie gezien als een mijlpaal. Omdat men zelf moet concluderen dat de eerste serie servicenormen nauwelijks enige status heeft verworven binnen de organisatie, wordt in het kader van het programma Dienstverlening een tweede poging gedaan. Per mei 2007 zijn de servicenormen als vast onderdeel opgenomen in de reguliere bedrijfsvoeringsrapportages van de vakdiensten.

De gemeente Almere speelt een belangrijke rol bij de oprichting van de Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP) in 2003. De in 2004 aangetreden burgemeester wordt in 2005 – op initiatief van haar ambtelijke staf – voorzitter van een VNG-commissie die zich moet buigen over de toekomst van de gemeentelijke dienstverlening (de commissie Jorritsma). Het hebben van een bestuurlijk boegbeeld dat zich landelijk zo op het onderwerp profileert, doet ook binnen de gemeente de status van het klantdenken toenemen.

In het collegeakkoord 2006-2010 wordt het programma Dienstverlening ingesteld. Dit programma beoogt *‘de gemeentelijke dienstverlening een grote stap voorwaarts te brengen, onder meer door gebruik te maken van de vele mogelijkheden die automatiseringstoepassingen nu en in de nabije toekomst bieden’*<sup>71</sup>. De doelstelling wordt in het werkplan 2006-2010 concreet gemaakt. Daar wordt de ambitie van de gemeente als volgt gedefinieerd: *‘Almere wil een toegankelijke en dienstbare overheid zijn: wie de gemeente nodig heeft, moet weten waar hij moet zijn. Hij moet goed worden bediend door een moderne servicegerichte organisatie die de burger serieus neemt, zorgvuldig is en adequate informatie levert. Zonder onnodige drempels en onduidelijke procedures. Een gemeente die bereikbaar is voor de burger via de ingang die hem het beste uitkomt, op het moment dat hem het beste uitkomt’*. Het programma onderscheid zes doelstellingen met ER-doelen en magiedoelen<sup>72</sup>: integrale dienstverlening (doelstelling 7.1), laagdrempelig loket in de wijk (7.2), afhandeling klachten (7.3), bemiddeling geschillen tussen burgers & gemeente (7.4), deregulering (7.5) en sturen op servicenormen (7.6). Voor het programma worden geen nieuwe budgetten gereserveerd. Financiering moet komen uit de bestaande begrotingsposten.

<sup>71</sup> Raadsbrief bij ‘Voortgangsprapportage programma Dienstverlening’ d.d. 25-9-2007

<sup>72</sup> In de planning & controlcyclus maakt de gemeente Almere standaard gebruik van ER-doelen en magie-doelen. Een ER-doel is een doel geformuleerd op een manier waarin de overtreffende trap wordt gebruikt (iets moet meer, beter of juist minder dan eerst). Een magie-doel is bedoeld om de doelstellingen Meetbaar, Acceptabel op te schrijven, zodat ze Gecommuniceerd kunnen worden en tevens Inspirerend en Engagerend zijn.

Op 6 juli 2006 besluit de raad om in het kader van de invoering van de Wmo per 1 januari 2007 samen met het CIZ een één-loket op te richten voor de zorgvoorziening. Dit loket krijgt later de naam Servicepunt Z. In eerste instantie is het de bedoeling dat het Servicepunt wordt gevestigd bij de vestiging van het CIZ in Almere. Uiteindelijk wordt een constructie bedacht, waarbij de CIZ-medewerkers worden gedetacheerd bij de gemeente. De komst van de Wmo leidt tevens tot een vorm van deregulering c.q. procesherontwerp die recht doet aan het streven om meer vertrouwen te geven aan de burger. Waar gemeenten voor 1 januari 2007 op basis van regels nog heel strak dicteerden op welke vorm van ondersteuning de klant kon rekenen, wordt na 1 januari vooral de toegang tot ondersteuning geregeld. Zodra deze toegang is verkregen, is de klant veel vrijer om samen met de dienstverlener te bepalen welke vorm van ondersteuning het beste recht doet aan de behoeften. De gemeente zet een proces in om een vorm te vinden waarin recht kan worden gedaan aan de keuzevrijheid van de burger en waarin men toch waar nodig verantwoordelijkheid kan nemen voor het beleid. Eind 2007 wordt gekozen voor een concept met referentievoorzieningspakketten en met een zogenaamd 'voorzieningswarenhuis' waar de geïndiceerde klant zelf zijn zorgaanbieder(s) kan kiezen. Het gevolg voor de klant is dat deze meer de vrijheid krijgt om zelf te bepalen welke voorzieningen hij wil afnemen en bij wie. De gevolgen zijn vooral voor zorgaanbieders groot omdat zij geen afnamegarantie meer krijgen en met elkaar moeten concurreren om de gunsten van de klant.

Op 26 juni 2003 stemt de raad in met de financiering van een pilot voor een Servicepunt Eigen Bouw (SEBA) voor de periode van 5 jaar. Met de komst van een nieuwe wethouder Volkshuisvesting besluit de gemeente medio 2006 tot de opening van een apart loket om het particulier opdrachtgeverschap bij de bouw van woningen te bevorderen. Het loket krijgt een eigen website, 'www.ikbouwminhuisinalmere.nl'. Het loket wordt ook wel aangehaald als de 'kavelwinkel'<sup>73</sup>. De kavelwinkel vervangt de 'woonwinkel', een ruimte in het stadhuis waarin projectontwikkelaars bezoekers aan het gemeentehuis konden informeren over actuele nieuwbouwprojecten.

Als onderdeel van het werkplan 2006-2010 en mede als compensatie voor het sluiten van de stadsdeelkantoren, belooft het college laagdrempelige loketten in de wijken te introduceren (doelstelling 7.2). De toegang tot maatschappelijke (zorg)voorzieningen zou gebundeld dienen te worden in één loket per wijk, waarin verschillende hulpverlenende organisaties één gezamenlijke frontoffice hebben. In 2010 zouden vijf van dergelijke wijkwinkels geopend dienen te zijn. Het college belooft dat de opening van de winkels budgettair neutraal zal verlopen. De eerste wijkwinkel is in

---

<sup>73</sup> Raadsbrief inzake beleidsvisie en actieprogramma particulier opdrachtgeverschap 5-12-06, SBB/2006/1069

mei 2007 geopend. De tweede in november van hetzelfde jaar.

De bovenstaande beschrijving levert het volgende overzicht op van beslissingen ter stimulering van de dienstverlening:

Beslissing	Periode
Project Ontwikkeling Organisatie en Kwaliteit (POOK)	1995
Invoering tariefdifferentiatie	2000
Oprichting Publieksdienst	2000-2002
Innovatieprogramma E-Service	2002
Ontwikkelingsplan digitale dienstverlening 2004-2005	2004
Oprichting Klant Contact Centrum	2004-2005
Taskforce Deregulering	2004
Invoering servicenormen	2004
Project Switch, procesherontwerp bij de Sociale Dienst	2005-2006
De invoering Wmo en procesherontwerp	2006-2007
Reorganisatie Publieksdienst: Frontoffice Bouwen en Wonen uit de Publieksdienst	2005
Ontmanteling facilitair bedrijf, opgeven integratie burgerzaken en belastingen	
Operatie functiehuis (dienstverlenende functies)	2006
Almere Direct	2006
Nieuw woningenloket : ik bouw mijn huis in Almere	2006
Sluiting stadsdeelkantoren Stadsbeheer	2006-2007

Tabel 8.1 *Geïnterviewde beslissingen m.b.t. invoeren elementen van het klantdenken*

Naast de geïnterviewde beslissingen die daadwerkelijk hebben geleid tot veranderingen ten aanzien van de dienstverlening en klantbenadering, is er op basis van de gesprekken tevens geïnterviewd over welke onderwerpen m.b.t. tot de invoering wel discussies zijn (of worden) gevoerd die nog niet tot een besluit hebben geleid dat de dienstverlening of klantbenadering verandert. Het gaat dan feitelijk om beslissingen om bepaalde elementen (nog) niet in te voeren. In tabel 8.2 zijn de thema's genoemd waarop deze categorie beslissingen betrekking hebben.

Beslissing	Periode
Sancties koppelen aan servicenormen	2004-2007
Invoering van Wijkwinkels	2007
Ketensamenwerking	V/a. 2005

Tabel 8.2 *Geïnterviewde discussies over thema's die (nog) niet hebben geleid tot veranderingen in de organisatie van de dienstverlening of klantbenadering*

### **8.1.3**      *Selectie van uit te diepen beslissingen*

Op basis van de inventarisatie en de criteria uit paragraaf 5.3 is een aantal beslissingen geselecteerd voor een nadere verkenning. Omdat de casus van de gemeente Almere als laatste casus is uitgevoerd, is bij de selectie een speciale voorkeur uitgegaan naar enkele typen beslissingen die in de twee andere casussen nog nauwelijks aan de orde zijn geweest. De selectie heeft daarbij geleid tot de volgende nader uit te zoeken beslissingen:

- Oprichting van de Publieksdienst
- Invoering servicenormen
- Taskforce Deregulering
- Keuzevrijheid m.b.t. persoonlijke voorzieningen bij de invoering van de Wmo
- KCC/Almere Direct
- Switch: procesherontwerp in de uitkeringsverstrekking.

De discussie over de opkomst van de wijkwinkels is opgenomen als voorbeeld van een dienstverleningsinnovatie die als gevolg van voortschrijdend inzicht steeds verder wordt afgezwakt.

## **8.2**      **Nader bestudeerde beslissingen**

### **8.2.1**      *Kantelen naar de klant: de oprichting van de Publieksdienst*

Per 1 januari 2002 kent de gemeente Almere officieel een publieksdienst (PD). In de dienst zijn organisatieonderdelen samengebracht die klantcontacten hebben op de terreinen publieksvoorlichting, bouwen & wonen (alleen particulieren), de woonmarkt, burgerzaken en belastingen.

Het denken over de oprichting van een publieksdienst begint in het Project Organisatie Ontwikkeling en Kwaliteit (POOK), dat vanaf 1995 heeft gelopen. Het project kende meerdere werkgroepen, ieder getrokken door een dienstdirecteur. Naast werkgroepen over leiderschap en communicatie was er onder andere ook een werkgroep Service Concept onder leiding van de toenmalige directeur DMO. Deze werkgroep was gevraagd na te denken over de vraag hoe de gemeente haar dienstverlening aan individuele klanten zou kunnen verbeteren. ‘*We moesten iets met klantgericht handelen en serviceverlening,*’ aldus een van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde toenmalige werkgroepleden. De werkgroep kwam in eerste instantie met het advies om niet te reorganiseren, maar vooral samen te werken. In deze periode raakten ook het toenmalig hoofd Personeelszaken en de latere eerste directeur van de Publieksdienst bij de werkgroep betrokken: ‘*Werkende weg ging die discussie over de organisatieontwikkeling door en kwam er in feite uit: we*

gaan ook toe naar (re)organiseren. Daar heb ik zelf ook de hand in gehad. Het is lastig om te zeggen dat ik daar op aan heb gestuurd. Dat paste in het proces'. De discussie over de inrichting van de publieksdienst werd gevoerd op een moment dat veel grote gemeenten bezig waren met het kantelen van hun organisatie en het organiseren rond een meer externe gerichtheid. De ideeën over de driedimensionale burger<sup>74</sup> zoals de gemeente Tilburg doorvoerde, dienden in de gedachtevorming expliciet als inspiratiebron, aldus meerdere geïnterviewde betrokkenen.

Het toenmalige hoofd Burgerzaken herinnert zich het besluitvormingsproces als volgt: *"Het had maar een haartje gescheeld of de Publieksdienst was er niet gekomen. Toen merkte je ook nog wel met name in het bestuur, dat er niet zo gek veel draagvlak was voor een publieksdienst. Want ook daar gold toen wel het credo van 'onze dienstverlening is toch prima op orde'. In de woorden van de toenmalige gemeentesecretaris: 'Iedereen heeft toch zijn paspoort en zijn rijbewijs gehad?'. Het bestuur was ook in die tijd best tevreden over de dienstverlening en men vond een publieksdienst ook niet zoveel toegevoegde waarde hebben'. 'De toenmalige kwartiermaker en latere eerste directeur van de Publieksdienst heeft een belangrijke rol gespeeld om toch de Publieksdienst van de grond te krijgen, door daar commitment voor te verlangen in de ambtelijke en bestuurlijke top van de organisatie'. Aanvankelijk heeft de Publieksdienst ook alleen maar in de gedachtevorming bestaan uit de afdeling Burgerzaken en het frontoffice van Bouwen en Wonen. Maar daar was veel te weinig draagvlak voor. Er zijn heel veel discussies geweest of je daar de Sociale Dienst daar niet aan toe zou moeten voegen."* De Sociale Dienst wilde niet participeren in een gemeenschappelijke frontoffice. *"Wij waren als toenmalige dienst Sociale Zaken zeer duidelijk van het kamp 'wij willen de frontoffice niet in,'" aldus de directeur Sociale Dienst. De dienst Sociale Zaken had als streven om meer met externe partijen samen te werken en ook anticipeerde men op een uitplaatsing van de Sociale Dienst als gevolg van de huisvestingsperikelen in het gemeentehuis. 'Wat ook mee heeft gespeeld in het ontwerp was het machts evenwicht. Hoe groot worden diensten dan? Want dan zou de Publieksdienst wel heel groot worden. Het is ook een kwestie van checks en balances in een intern systeem'.*

De oprichting van de Publieksdienst en de overheveling van (delen van) afdelingen naar deze nieuwe dienst is in de bestuurlijke besluitvorming geen zelfstandig beslispunt geweest. Het maakt deel uit van een meeromvattende reorganisatie waarbij de gehele structuur van de gemeentelijke organisatie verandert. Op 13 april 2000 besluit de raad in te stemmen met de start van een organisatie ontwikkelingsstraject (O.O.) gericht op een andere wijze van werken (meer regisserend, projectmatig en klantgericht). Het verbeteren en moderniseren van de dienstverlening aan burgers

74 Zie ook de casebeschrijving van Tilburg in hoofdstuk 6.

en bedrijven wordt als eerste van de zes doelstellingen van het O.O. benadrukt in het collegevoorstel. Op 12 september 2000 stemt het college in met de nieuw te vormen organisatie. Op 2 november 2000 besluit de raad unaniem, zonder hoofdelijke stemming, tot aanpassing van de hoofdstructuur van de gemeentelijke organisatie, conform het voorstel van het college. De raad stelt tevens fl. 6,0 mln. structureel ter beschikking voor de organisatieontwikkeling. Uit de notulen van de raadsvergadering blijkt dat alle politieke partijen positief zijn over de doelstellingen en de aanpak van de reorganisatie. Het onderdeel met betrekking tot de oprichting van de Publieksdienst en de inrichting van een één-loketfunctie wordt door een aantal partijen expliciet aangehaald als een reden blij te zijn met het organisatieontwikkelingstraject: D66: *‘Laten we ons realiseren dat de publieksdiensten voor een belangrijk deel het gezicht van de gemeente zijn en dat de inwoners ons daarop afrekenen.’* VVD: *‘Er wordt een volledig nieuwe organisatiestructuur neergezet, een heel nieuwe manier van werken gericht op klantgerichtheid, de één-loketfunctie. Er wordt niet alleen naar de structuur gekeken, er wordt ook aandacht besteed aan de cultuur.’* PvdA: *‘...zijn we zeer blij met de komst van een servicedienst in de vorm van een publieksdienst ...’.* Stadspartij Almere: *‘De Stadspartij Almere is hier gelukkig mee. Eén-loketfunctie, klantgerichtheid en verhoging van kwaliteit zijn maar enkele kreten. Kreten die aangeven dat het ons ernst is om de burger en de bedrijven datgene te bieden waarop ze recht hebben, namelijk een overheid die haar taken serieus neemt, een overheid die snel en efficiënt kan werken’.*

In 2005 wordt een deel van de reorganisatie van 2002 ongedaan gemaakt. In dat jaar wordt een nieuwe afdeling Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH) opgericht. De activiteiten van de balie Bouwen, Wonen en Leefomgeving worden daarvoor uit de Publieksdienst gehaald en opgenomen in de nieuwe afdeling die buiten de Publieksdienst wordt opgehangen. Eveneens zijn sinds deze reorganisatie de voornemens om Burgerzaken en Belastingen verder te integreren losgelaten.

### *8.2.2 Invoering servicenormen: Naar meer rechten voor de klant?*

Op 23 maart 2005 publiceert de gemeente Almere een aantal normen voor dienstverlening op haar website. De normen hebben betrekking op de dienstverlening bij publieksbalies, voor dienstverlening aan bedrijven, voor klachten en bezwaarschriften, voor parkeren, voor woonomgeving en voor brandweer. De gepubliceerde normen vormen een deel van een groter boek aan servicenormen dat in 2004 tot stand is gekomen. Opvallend is dat veel normen voor de dienstverlening bij de publieksbalies zo zijn geformuleerd, dat klanten er geen rechten aan kunnen ontleenen. Dit gebeurt door de norm te koppelen aan een bepaald percentage van de publiekscontacten dat binnen de norm dient te vallen. De norm vermeldt bijvoorbeeld bij de wachttijden aan de balies van de afdeling Burgerzaken en Belastingen: *‘80%*



*van de klanten zonder afspraak (vrije inloop) wordt binnen 30 minuten opgeroepen. Voor ophalen reisdocument, legalisatie en uittreksels, de zogenaamde snelproducten is deze norm binnen 15 minuten vanaf afgesproken tijdstip'.*

Het idee voor de dienstverleningsnormen is een initiatief van de eerste directeur van de Publieksdienst. Het idee is onder andere ingegeven door de landelijke ontwikkelingen rondom de invoering van handvesten en dienstverleningsnormen bij gemeenten. Aan alle diensten is gevraagd een eigen set servicenormen te definiëren, die in 2004 zijn gebundeld in een boekwerk.

De evaluatie van het eerste burgerjaarverslag over 2002 is gebruikt om bij burgers informatie te verzamelen over wat deze groep verwachtte van servicenormen. Onder de titel 'Burger <> Visie' is een onderzoekspanel opgezet, dat bestaat uit circa 1400 inwoners van Almere. In 2003 zijn vier onderzoeken met behulp van dit burgerpanel uitgevoerd. In deze onderzoeken zijn onder andere vragen gesteld over het burgerjaarverslag van 2002. Uit de onderzoeken komt onder andere naar voren dat burgers de onderwerpen die ze verwachten niet in het jaarverslag kunnen terugvinden, zoals onder andere informatie over kwaliteits- en dienstverleningsnormen. Als actiepunt wordt daarom in het burgerjaarverslag 2003 opgenomen dat er in 2004 een project wordt uitgevoerd om kwaliteits- en dienstverleningsaspecten vast te leggen in een handvest Servicenormen. Daarbij wordt tevens voorgenomen om het eerste handvest in 2005 extern te publiceren. Het jaar 2004 kan dan gebruikt worden als een intern oefenjaar. De raad gaat akkoord met de eerste set servicenormen bij de behandeling van het burgerjaarverslag 2003. Bewust wordt er voor gekozen nog geen sanctie te koppelen aan de servicenormen. *'Dat doe je natuurlijk wel op een moment zodra je zeker weet dat je niet elke dag cadeaubonnen hebt uit te delen. Zover zijn wij nog niet'*, aldus de burgemeester.

Bij het opmaken van het volgende burgerjaarverslag moet de gemeente constateren dat de organisatie niets met de indicatoren had gedaan. Zo is bijvoorbeeld nauwelijks gemeten of de afdelingen hun eigen servicenormen al dan niet halen. De ambities worden daarom voor een deel teruggebracht. Parallel met de discussie over de servicenormen loopt bij de raad een discussie over indicatoren voor sturing. De raad wilde in eerste instantie onafhankelijk van college en ambtelijke organisatie zelf indicatoren samenstellen. De rekenkamer heeft hierover een rapport opgesteld onder de titel 'Leren navigeren: deelrapport 1' uit april 2007. De aanbevelingen uit dit rapport hebben er toe geleid dat de raad samen met het college en de ambtelijke organisatie een werkgroep is gestart om tot een set van prestatie-indicatoren voor de gehele gemeente te komen. De discussie over een tweede set servicenormen is op het moment van afronden van het praktijkonderzoek nog niet afgelopen.

### 8.2.3 *Lastenverlichting door minder regels: Taskforce Deregulering*

Bij de vaststelling van het Kaderplan Bestaande Stad (26 februari 2004) is door de gemeenteraad van Almere het voornemen uitgesproken om een deregulerings-team in te stellen met als doel te *“onderzoeken waar een stapeling van regels en wetten ons en anderen te veel belemmert in het concretiseren van ambities”*. In het hoofdlijnenakkoord 2004-2006 van het college, d.d. 10 februari 2004, staat dat het college een dereguleringsoperatie wil starten met als streefcijfer 25% minder (lokale) regels. Hiervoor is in juli 2004 de Taskforce Deregulering ingesteld, bestaande uit negen ambtenaren uit verschillende hoeken van de organisatie. Deze taskforce krijgt de opdracht om te komen tot een actieplan voor deregulering in de resterende zittingsperiode van het college. Een stuurgroep, bestaande uit bestuurders en dienstdirecteuren, en onder voorzitterschap van de burgemeester begeleidt de taskforce.

Op 2 november 2004 presenteert de taskforce haar bevindingen in het rapport ‘Minder regels <> minder klachten! Actieplan en aanbevelingen van de Taskforce Deregulering’. Het rapport wordt in het bijzijn van de pers aangeboden aan de burgemeester als stuurgroepvoorzitter. Het rapport meldt dat er 170 dereguleringsvoorstellen zijn geïnventariseerd. Een van de voorstellen betreft de benoeming van een ‘buitenboordmotor’ als externe aanjager van het proces om alle voorstellen rijp te maken voor besluitvorming. Om het dereguleringsdenken kracht bij te zetten in de organisatie, reikt de taskforce in november 2004 een prijs, met de naam ‘de Gulden Gehaktmolen’, uit aan de medewerker met het vruchtbaarste deregulerings-idee. In 2005 wordt de uitreiking herhaald.

Het college neemt op 16 november 2004 de voorstellen van de taskforce over en besluit onder andere de rapportage in de carrousel van de Politieke Markt te behandelen. Op 13 januari 2005 wordt het rapport als een ambtelijk stuk op de politieke markt gepresenteerd. De reacties van de raadsleden zijn verdeeld. Een enkele partij is enthousiast over de onconventionele manier van werken. Veel partijen zetten vraagtekens bij een aantal van de voorgestelde maatregelen en de onderbouwing daarvan. Een aantal partijen heeft meer fundamentele bezwaren tegen het idee van deregulering. *‘Regels zijn wellicht soms lastig maar ook belangrijk als het gaat om gelijkberechtiging van burgers en bedrijven. Die gelijkberechtiging kan door te lichtvaardige afschaffing in gevaar komen’*.

Op 8 december 2005 wordt het dereguleringsvoorstel dat betrekking heeft op de APV op de Politieke Markt behandeld. Daar wordt besloten dat het in besluitvorming gebracht kan worden. Het voorstel wordt echter van de agenda van de volgende raadsvergadering gehaald vanwege een amendement van Leefbaar Almere.

Deze partij vindt dat de effecten van deregulering met betrekking tot het kwaliteitsbeeld van het stadscentrum te ver doorschieten. Op 12 januari 2006 kan de aangepaste APV uiteindelijk toch worden vastgesteld.

#### 8.2.4 *Meer keuzevrijheid voor de klant: de invoering van de Wmo en individuele voorzieningen*

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) is van kracht sinds 1 januari 2007 en heeft onder meer de Welzijnswet en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg) vervangen. De wetgever heeft met deze wet beoogd de vraag van de klant centraal te stellen en het leveren van maatwerk beter mogelijk te maken. Door de formulering van de wet heeft iedere gemeente een relatief grote eigen beleidsvrijheid om invulling te geven aan eigen ideeën over hoe het maatwerk kan worden georganiseerd. Dit is voor de gemeente Almere een gelegenheid om een aantal ideeën, dat typerend is voor het klantdenken, door te voeren. Deze ideeën hebben onder andere betrekking op het creëren van keuzevrijheid en op het vertrouwen dat de burger zelf kan bepalen wat goed voor hem is. Ter voorbereiding op de komst van de Wmo start de gemeente een gedachte- en besluitvormingsproces, dat een aantal mijlpalen kent. In februari 2006 heeft de raad een nota van uitgangspunten vastgesteld. In december 2006 stelt het college op basis van deze uitgangspunten een werkvisie Wmo vast. In deze werkvisie staan zeven uitgangspunten centraal:

- De vraag staat centraal;
- De klant behoudt regie over zijn eigen leven;
- Eén indicatie voor alle vormen van ondersteuning;
- Algemene voorzieningen waar mogelijk, individuele voorzieningen waar nodig;
- Kostenbeperking is geen doel op zich;
- De gemeente faciliteert de klant in het maken van de eigen keuzes;
- Eén systeem van ondersteuning voor iedereen.

In mei 2007 wordt op basis van deze uitgangspunten een nota gepresenteerd over de vraag hoe de gemeente het beste kan omgaan met de door de Wmo geboden ruimte voor wat betreft de toekenning van individuele voorzieningen (prestatieveld 6 in de Wmo). In Almere zijn drie mogelijke modellen onderzocht – en voorgelegd aan het bestuur – om met deze door de wet gegeven vrijheid om te gaan<sup>75</sup>:

- Model 1, individuele voorzieningen. De klant kiest uit een standaard aanbod van voorzieningen dat de gemeente inkoopt. De klant kan alleen van dit standaardaanbod afwijken, als hij kiest voor een persoonsgebonden budget (PGB), waarmee hij zelf voorzieningen inkoopt.

75 Zie Beleidsnota Voorzieningen in de WMO 2008-2010, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, mei 2007, pagina 13.

- Model 2, rugzakmodel. Op basis van een ICF-classificatie<sup>76</sup> wordt een bepaalde waarde toegekend aan de beperkingen van de klant. Met het budget dat bij deze waarde hoort, kan de klant die voorzieningen inkopen die hij zelf nodig vindt.
- Model 3, referentiemodel. In dit model wordt eerst bepaald wat de situatie van de klant is. Vervolgens wordt de klant ingedeeld in één van de nog te ontwikkelen vraagprofielen. Aan ieder profiel wordt een pakket van voorzieningen gekoppeld: het referentiepakket. De voorzieningen worden gepresenteerd in een zogenaamd voorzieningenwarenhuis, waar zorgaanbieders hun producten en diensten kunnen aanbieden. Via een aanbestedingsprocedure waarin alleen getoetst wordt op de kwaliteit van de dienst, kan in principe een onbeperkt aantal aanbieders zijn zorgproducten en diensten in het warenhuis in de etalage zetten. Ook voorzieningen van andere prestatievelden kunnen daaraan worden toegevoegd (denk bijvoorbeeld aan een klusjesman). De klant bepaalt zelf of hij de voorzieningen uit het referentiepakket neemt, of dat hij voor de waarde van het pakket andere voorzieningen kiest. In sommige gevallen zal dat betekenen dat de klant moet bijbetalen of op andere voorzieningen moet bezuinigen.

Het eerste model heeft nog de kenmerken van een aanbodmodel. De keuze voor de klant is beperkt. Het tweede model vormt het andere uiterste. Het gaat vrijwel volledig uit van het vermogen van de klant om zelf te bepalen wat het beste voor hem is en beperkt de mogelijkheden van de gemeente om te kunnen sturen op het bereiken van eventuele gewenste effecten. Het derde model combineert eigenschappen van beide modellen.

Ondanks de constatering dat het tweede model zowel vanuit het oogpunt van keuzevrijheid voor de klant als vanuit het oogpunt van efficiency en administratieve lastenverlichting voor de gemeente een aantrekkelijk model is, stelt het ambtelijk management voor om model 3 in Almere in te voeren. *‘Er wordt veel keuzevrijheid geboden aan de klant en tegelijkertijd kan worden gestuurd op effectiviteit en financiële beheersbaarheid (...) Er ontstaat zo een voortdurende wisselwerking tussen vraag en aanbod op weg naar een steeds effectiever systeem’* aldus het raadsvoorstel. Belangrijke overweging om niet voor model 2 te gaan is het argument dat de doelgroep van de Wmo zich juist kenmerkt door het onvermogen van veel betrokkenen om zelfstandig verstandige keuzen te maken met betrekking tot de eigen voorzieningenbehoefte. In haar vergadering van 14 juni 2007 neemt de raad dit voorstel met een meerderheid van stemmen over. Alleen de SP kan zich niet vinden in het voorstel en stemt tegen. Dit ondanks het feit dat zij veel onderdelen van het voorstel toejuicht. De SP struikelt met name over het voornemen om de eigen bijdrage te stellen op het wettelijk toegestane maximum.

---

<sup>76</sup> International Classification of Functioning, Disability and Health is een referentieclassificatie van de WHO. De ICF beschrijft hoe mensen omgaan met hun gezondheidstoestand..

### 8.2.5 *Almere Direct: Het klantcontactcentrum als basis van een dienstverleningsstrategie*

Almere Direct wordt in de programmabegroting 2007 neergezet als het overall dienstverleningsproject van de gemeente Almere. Het ‘magiedoel’ van het project wordt omschreven als: *In 2010 worden burgers en bedrijven bij alle dienstverlening van de gemeente (van verzoek uittreksel geboorteregister tot aanvraag van een bouwvergunning of een uitkering) gelijk bediend, of ze nu per telefoon, post, internet/email of de balie binnenkomen.* Het project moet opleveren (1) de koppeling van ICT-systemen, (2) de aanschaf en implementatie van een nieuw document-management-systeem, (3) het verkorten van de werkprocessen op het gebied van sociale zaken, wonen, zorg, welzijn, bouwen, vergunningen, burgerzaken en belastingen, (4) het optimaliseren van internet en intranet t.b.v. het elektronisch aanbieden van informatie, en het mogelijk maken van digitale transacties met de gemeente, 24 uur per dag. Het project moet tevens zorgen voor de invoering van één centraal telefoonnummer (het nummer 14036) en één centraal e-mailadres voor ondermeer klachten en meldingen. Dit moet er uiteindelijk toe leiden dat:

- de gemeente in 2010 stabiel in de top 10 van digitale gemeenten voorkomt volgens de ranking van de jaarlijkse Overheidsmonitor van Overheid.nl;
- burgers en bedrijven via meerdere kanalen dienstverlening van de gemeente kunnen afnemen;
- de snelheid van afhandelen van aanvragen zal zijn toegenomen.

Het project Almere Direct wordt door de betrokkenen gezien als een voorbeeldproject in Nederland, onder andere vanwege de integrale benadering van de dienstverlening en de unieke manier waarop het bedrijfsleven betrokken is bij de ontwikkeling van het concept.

Het project kent een relatief lange voorgeschiedenis. In 2001 lopen er al projecten om de meldingen over de openbare ruimte via internet en telefoon te stroomlijnen. Ook in het kader van de oprichting van de Publieksdienst wordt al eerder gezocht naar mogelijkheden om de burgers in Almere via een multi-channelbenadering te gaan bedienen. In 2002 wordt het concept van een klantcontactcentrum (KCC) door het toenmalige CMT omarmd als ‘stip aan de horizon’. Op 10 november 2003 stemt het college in met een projectopdracht voor het ontwikkelen van een model voor een Almeers Burger Contact Centrum (ABCC)<sup>77</sup>. Op 6 juli 2004 stemt het college in met het opstellen van een business case voor een KCC. Dit leidt er toe dat het college op 8 februari 2005 een voorstel tot oprichting van een KCC goedkeurt, inclusief een budgetaanvraag voor € 800.000. Het voorstel<sup>78</sup> wordt twee maal behan-

77 Projectvoorstel oprichting Almeers Burger Contact Centrum, 22 oktober 2003

78 Raadsvoorstel Businesscase Klant Contact Centrum, RV-18, carrousel 3 maart 2005

deld in de carrousel op de Politieke Markt (te weten op 3 maart 2005 en 17 maart 2005), alvorens het van de agenda van de raadsvergadering van 31 maart 2005 wordt afgevoerd. Het college beantwoordt in een brief gedateerd 14 april 2005 een aantal vragen die ten aanzien van het voorstel zijn opgeworpen. Wanneer het voorstel inclusief de aanvullende antwoorden op 21 april 2005 opnieuw in de carrousel wordt ingebracht blijft er scepsis bestaan bij de raadsleden. Vooral het hoge bedrag roept de nodige vragen op, evenals de ambitie van het college om tot de beste dienstverlenende gemeenten van het land te willen behoren. Het voorstel wordt uiteindelijk niet meer in de raad behandeld en wordt teruggestuurd naar het college.

De ambtelijke organisatie en het college hechten echter veel waarde aan het idee van een KCC en gooien het over een andere boeg. Ten eerste wordt besloten om niet meer te praten over een KCC, maar over een veel meer holistische opvatting van dienstverlening, die 'Almere Direct' wordt gedoopt. Daarnaast wordt een excursie georganiseerd voor de raadsleden naar het callcenter van een grote verzekeringsmaatschappij (i.c. Centraal Beheer in Apeldoorn) en een gemeente die al vergoederd is met haar dienstverleningsconcept (de gemeente Enschede). Volgens betrokkenen heeft de excursie een grote positieve invloed gehad op de houding van de raadsleden ten aanzien van het nut van callcenters en verbetering van de dienstverlening.

Partijen uit het bedrijfsleven worden uitgenodigd om met de gemeente een nog concretere business-case te bouwen om het nut van een KCC te bewijzen. De partijen die mee willen doen wordt tevens gevraagd een financiële bijdrage te leveren aan het project. Uiteindelijk stemmen drie bedrijven in met deze voorwaarden. Er wordt onderzocht of de kennis die wordt opgedaan in de samenwerking met de bedrijven in een stichting kan worden ondergebracht. Deze stichting zou zich dan tot nut kunnen maken van alle andere Nederlandse gemeenten, die vergelijkbare trajecten ter verbetering van de dienstverlening willen ondergaan. Om juridische redenen is het idee van de stichting uiteindelijk losgelaten en hebben de bedrijven hun bijdrage direct aan de gemeente overgemaakt. De samenwerking leidt tot vergaande ideeën over een grootschalige herziening van dienstverleningsprocessen in de hele gemeente, waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van moderne ICT. Op basis van de businesscase die uit de samenwerking voortvloeit, wordt het mogelijk om de investeringen in de dienstverleningsverbetering binnen een afzienbare termijn terug te verdienen. Een gevolg hiervan is dat het college geen besluit van de raad meer nodig heeft om met 'Almere Direct' van start te gaan. De raad is daarom uiteindelijk alleen geïnformeerd over het project Almere Direct.

### 8.2.6 *Almere Switch: procesherontwerp bij de uitkeringsverstrekking*

In de periode 2005-2007 heeft bij de Dienst Sociale Zaken (DSZ) van de gemeente een reorganisatie plaatsgevonden met expliciete gevolgen voor de dienstverlening aan cliënten van de DSZ. Het succes van Almere Switch wordt binnen de gemeentelijke organisatie als voorbeeld gebruikt voor het nieuwe denken, dat ook met Almere Direct wordt voorgestaan. Net als Almere Direct kende ook Almere Switch een holistische benadering van de dienstverlening aan cliënten van de DSZ. De gekozen aanpak om alles in één keer te veranderen is volgens de geïnterviewde directeur van de dienst DSZ uniek. De aanleiding voor het Almere Switchproject kan direct worden teruggeleid tot de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004. Berekeningen van de financiële effecten van deze wet noodzaakten de gemeente om ingrijpend te bezuinigen. Daarnaast zorgde de WWB voor een aanzienlijke taakwijziging voor de gemeente. Voortaan zou meer dan voorheen nadruk op reïntegratie en arbeidsmarkttoeleiding gelegd dienen te worden. Deze reïntegratietaak zou ook gaan gelden voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Met Almere Switch werden zes doelstellingen nagestreefd, waarvan er één expliciet betrekking heeft op het verbeteren van de dienstverlening aan de cliënt als klant van de gemeente. De doorlooptijd van de behandeling van de uitkeringsaanvraag diende terug te worden gebracht van gemiddeld 7,5 weken naar maximaal 3 weken. Een andere doelstelling heeft betrekking op het streven de beste sociale dienst van Nederland te worden.

Om de doelstelling van het terugdringen van de beoordelingstijd van uitkeringsaanvragen te halen, heeft de gemeente de discretionaire bevoegdheden van de betrokken dienstverlenende medewerkers aanzienlijk verruimd. Zo hebben medewerkers het mandaat om zelf aanvragen goed te keuren en is de functie van tweedelijns controlemedewerker afgeschaft. Controleren gebeurt sindsdien alleen nog maar steekproefsgewijs achteraf. Daarnaast is een vorm van kleine kas ingevoerd. Uitkeringaanvragers met een aanvraag voor een relatief klein bedrag aan ondersteuning kunnen sindsdien ter plekke het bedrag overhandigd krijgen, zonder de gebruikelijke procedure te doorlopen. De behandelende dienstverlener kan de beslissing hiertoe zonder ruggespraak nemen. De aanvrager hoeft zich in een dergelijk geval alleen te legitimeren en een kwitantie te ondertekenen. De accountant van de gemeente heeft deze wijze van werken goedgekeurd.

De aanpassingen in de uitkeringsbeoordelingsprocessen hebben nooit ter beoordeling voorgelegd bij het college of de raad. Almere Switch komt met name terug in financiële rapportages vanwege de grote bijdrage die het project levert aan al dan niet voorgenomen financiële besparingen.

### 8.2.7 Wel of niet winkelen bij de wijkwinkels?

In het werkplan 2006-2010 (juni 2006) kondigt het college als onderdeel van het programma dienstverlening aan dat men in de collegeperiode zal streven naar laagdrempelige loketten in de wijken (doelstelling 7.2). Deze laagdrempelige loketten moeten een gezamenlijke frontoffice worden van een groot aantal hulpverleningsorganisaties. Wijkbewoners moeten er terecht kunnen voor informatie, advies en hulp, die past bij hun persoonlijke omstandigheden. De geschatte kosten van € 300.000 per jaar per stadsdeel moeten worden gedekt uit het totaal van het Wmo-budget inclusief de jeugdbudgetten voor zover het de loketfunctie betreft. Bij de behandeling van de conceptbegroting 2007 kondigt het college aan de stadsdeelwinkels van de dienst Stadsbeheer in 2007 en 2008 te sluiten. Dit leidt tot vragen van onder andere de PvdA. Zij dienen een motie in (motie 45) waarin het belang wordt benadrukt van gebiedsgericht werken. Het college neemt de motie over. In een brief aan de raad gedateerd 10 april 2007 gaat het college nader in op de motie 45 en het verschil tussen de beoogde wijkwinkels en de te sluiten stadsdeelkantoren. De wijkwinkels zullen geen reguliere lokettaken vervullen zoals de stadsdeelkantoren dat deden voor klachten en meldingen. Het zal veeleer een ontmoetingsplaats worden van buurtbewoners en gemeente alsook andere partners in de wijken. Er wordt eveneens een link gelegd naar de ambities die de gemeente heeft met de invoering van de Wmo. Men houdt echter een slag om de arm door te opperen dat *'Het fysiek combineren van decentrale huisvesting met andere gemeentelijke punten of zorgloketten is nog onderwerp van inventarisatie en analyse. Met name voor individuele zorg lijken bijvoorbeeld gezondheidscentra een logischere 'vindplaats' voor deze loketten'*. Voor de bijbehorende besparing (van ruim € 1 mln.) op met name de huisvesting van de huidige stadsdeelkantoren geldt voor het college de aanname dat door het zorgvuldig beoordelen van alle gemeentelijke huisvestingslasten – ook ten behoeve van maatschappelijke partners – het mogelijk zou moeten zijn om de wijkwinkels (vrijwel) budgetneutraal te realiseren. De Bestuurlijke Tussenrapportage 2007 (gedateerd 28 augustus 2007) maakt in het geheel geen melding meer van doelstelling 7.2, laagdrempelig loket in de wijken. Dit terwijl over de andere doelstellingen wel expliciet verslag wordt gedaan. In september 2007 vraagt de PvdA opnieuw het gebiedsgericht werken te agenderen op de Politieke Markt. De portefeuillehouders Gebiedsgericht Werken en Wmo geven op 20 september gezamenlijk de gevraagde toelichting. De portefeuillehouder Wmo verklaart hierbij dat men bij het opstellen van de begroting uitging van het idee dat er één fysiek loket in de wijk kwam. Dit idee is bijna een jaar later deels losgelaten: *'Nu streeft men er naar dat degene die aangesproken wordt bij het loket zorgt voor het voldoen van de totale ondersteuningsbehoefte. Er is dus geen sprake van één loket, maar wel van een aanspreekpunt dat tal van loketten herbergt. De Wmo behoort tot de voorzieningen die in de wijkwinkel te vinden zijn'*. Voor de aanwezige raadsleden is niet duidelijk of de



wijkwinkels nu ook zorgloket worden, wat het verschil is tussen een wijkwinkel en een buurthuis en of er ook hulp bij het invullen van formulieren wordt geboden. De wethouder Wmo houdt de mogelijkheid open dat ook Wmo-diensten worden verleend vanuit de wijkwinkels, naast een aantal andere locaties. In het voortgangsverslag van het programma dienstverlening rapporteert het college (vijf dagen later) terug dat, wat betreft de doelstelling om laagdrempelige loketten in de wijken te realiseren, er met ketenpartners wordt gewerkt aan een dienstverleningsconcept voor de Wmo-dienstverlening. In een wethoudersvragenronde op 11 oktober 2007 laat de wethouder Wmo weten dat zij vooral een rol ziet voor de wijkwinkels als plek waar behandelaars en mensen die actief zijn in de wijk met elkaar kunnen overleggen. De Wmo-klanten zelf zouden veel meer via door de gemeente gecertificeerde instellingen, zoals lokaal opererende huisartsen en/of gezondheidscentra kunnen worden geholpen<sup>79</sup>. Bij het sluiten van dit onderzoek met betrekking tot de casus Almere in januari 2008 was er nog geen besluit genomen over het definitieve dienstenaanbod in de wijkwinkels.

### 8.3 Analyse

#### 8.3.1 *Invulling van klantdenken in Almere*

In deze paragraaf wordt de invulling van het klantdenken in Almere geanalyseerd aan de hand van het kader, dat in hoofdstuk 2 is ontwikkeld voor het beschrijven van het paradigma van het klantdenken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de opvattingen (beliefs), de waarden (values) en praktijken (exemplars).

#### *Opvattingen*

In hoofdstuk 2 is een categorisering gegeven van de opvattingen (beliefs) van de aanhangers van het klantdenken als paradigma. Opvattingen waren daarbij aannames over hoe de wereld in elkaar zit en functioneert. Ze behelzen nog niet per definitie een waardeoordeel over de vraag of de wijze waarop de wereld functioneert ook wenselijk is. De categorisering bestond uit opvattingen over de aard van de overheidsdienstverlening, over de doelen/motivatie achter het klantdenken, over de instrumenten van het klantdenken en over de effecten van het klantgericht werken.

De opvattingen over het klantdenken in Almere zijn niet direct te herleiden uit aparte dienstverleningsvisies. De ideeën en opvattingen zijn wel af te leiden uit andere documenten zoals de burgerjaarverslagen en het bedrijfsplan voor Almere

<sup>79</sup> Verslag wethoudersronde Programma Sociale krachtige samenleving, Programma Good governance, d.d. 11 oktober 2007, pagina 4-5.

Direct. Daarnaast kan ook het gedachtegoed van de VNG-visie op dienstverlening tot het gedachtegoed van de gemeente Almere gerekend worden. De gemeente was nadrukkelijk vertegenwoordigd in de commissie die de visie namens de VNG heeft ontwikkeld, met de burgemeester als voorzitter en de directeur van de Publieksdienst als lid. Uit deze documenten valt het volgende beeld van de door de gemeente aangehangen opvattingen te destilleren.

Wat betreft de aard van de dienstverlening valt op dat men de dienstverlening niet uitdrukkelijk als een noodzakelijk kwaad ziet, dat tot een minimum dient te worden beperkt. Op individuen gerichte dienstverlening wordt ook nadrukkelijk gezien als een nuttig middel om individuele burgers en bedrijven te helpen.

Wat betreft de doelen en motieven achter het streven om het klantdenken in te voeren, stelt Almere dat de burger een hoogwaardige dienstverlening eist. Tevens veronderstelt men dat de burger de overheid als één overheid ziet. De gemeente zou zich daarom een plaats moeten verwerven als het natuurlijke toegangsporaal voor de gehele overheid. Daarnaast wordt een nadrukkelijk verband verondersteld tussen het imago van de gemeente en de kwaliteit van de dienstverlening. Verbetering van dit imago wordt noodzakelijk geacht om in de toekomst de autonomie van de gemeente te kunnen versterken.

Wat betreft de in te zetten instrumenten valt op dat het belang van een goede ICT-infrastructuur wordt benadrukt als basis voor integrale verbetering van de dienstverlening. De holistische visie op dienstverlening wordt sterk verbonden met het voornemen om elementen van het klantdenken via een midoffice<sup>80</sup> aan elkaar te koppelen. Dienstverleningsverbetering, deregulering en het waarborgen van servicenormen kunnen niet zonder het herontwerp van processen. Het herontwerp van processen steunt zwaar op de mogelijkheden van de ICT om ketens te koppelen, aan multi-channelling te doen en diensten plaats en tijdonafhankelijk te kunnen aanbieden.

De opvattingen over de effecten van een betere dienstverlening strekken relatief ver. De dienstverlening wordt gezien als een strategisch instrument om de toekomst van de gemeente als autonome bestuurslaag te kunnen waarborgen. Dit is niet alleen vanwege het idee dat men met het verbeteren van de dienstverlening het imago van de gemeente bij inwoners kan opvijzelen. Ook verwacht men dat betere dienstverlening de onderhandelingspositie ten opzichte van het Rijk verbetert. Daarnaast bestaat er een sterk geloof dat dienstverleningsverbetering en efficiency,

---

<sup>80</sup> Met midoffice wordt een geheel aan hardware en software bedoeld, die het mogelijk maakt verschillende diensten via verschillende dienstverleningskanalen worden aangeboden te koppelen aan back-office systemen van de afzonderlijke vakdisciplines.

mede door de nadruk op het gebruik van ICT en het toepassen van procesherontwerp, hand in hand gaan. Dit is mogelijk mede het gevolg van de opstelling van de raad bij de verschillende keren dat een beroep werd gedaan op extra middelen voor het financieren van de initiatieven tot verbetering van de dienstverlening. Daarnaast valt op dat de gemeente zich bewust lijkt van de effecten van het klantdenken op de arbeidsmotivatie bij medewerkers. De media-aandacht die de gemeente krijgt door onder andere de profilering van de burgemeester als boegbeeld van het streven naar verbetering van dienstverlening van gemeenten, lijkt af te stralen op de gemeentelijke dienstverleners. Het stellen van ambitieuze doelen (behoren tot de top 10 van Nederlandse gemeenten op verschillende aspecten) lijkt eveneens mede ingegeven door het effect dat het heeft op de motivatie van de medewerkers.

### *Waarden*

In het mensbeeld dat de gemeente in haar dienstverleningsbeleid laat doorschermen, wordt het terecht gevonden dat de burger hoge(re) verwachtingen van de gemeente mag hebben op het vlak van de op individuen gerichte dienstverlening. De gemeente ziet zichzelf als dienstverlener. Daarnaast ziet men de gemeentelijke loketten als de natuurlijke toegang voor de burger tot de gehele overheid. De gemeente staat van alle overheden het dichtste bij de burger en zou om die reden ook het eerste aanspreekpunt c.q. loket dienen te zijn voor de burger. Het respect voor de burger als individu komt tot uitdrukking in het streven op onderdelen om individuele klanten meer keuze te geven, onder andere in kanaalkeuze, de keuze van voorzieningenaanbieder bij de Wmo en de besteding van reïntegratiebudgetten bij de Sociale Dienst (DSZ). Toch wordt niet onvoorwaardelijk vertrouwen gegeven aan de burger. In het voorbeeld van de systematiek om individuele voorzieningen toe te kennen bij de Wmo, besluit de gemeente niet het meest liberale alternatief van het persoonsgebonden budget te kiezen. Ook in het kader van het project Almere Switch wordt de keuzevrijheid van uitkeringsgerechtigden aanzienlijk ingeperkt in het belang van de minimalisatie van de uitkeringsduur.

### *Conceptualisatie van het klantdenken in praktijken*

In paragraaf 2.4 worden voor de categorisering van de praktijken van het klantdenken de volgende invalshoeken gebruikt: organisatorisch, juridisch (klantrechten), economisch (administratieve lastenverlichting), sociaal-cultureel (cultuuromslag) en psychologisch (verwachtingenmanagement). De gemeente Almere geeft op de volgende onderdelen van deze categorisering invulling aan het klantdenken:

- Organisatorisch:
  - Er heeft een integratie van dienstverlenende afdelingen plaatsgevonden met de oprichting van de Publieksdienst in 2001.
  - In het kader van de Wmo is de gemeente intensief gaan samenwerken met één ketenpartner.

- De gemeente heeft geïnvesteerd in multichanneling. Een deel van het dienstenaanbod kan eind 2007 worden aangevraagd en afgehandeld via een digitaal loket.
- Het project Almere Direct voorziet in het herontwerpen van processen. De vraaggerichtheid is ingevuld door het instellen van cliëntraden en burgerpanels.
- Juridisch:
  - De gemeente werkt sinds 2004 met servicenormen. Sinds 2005 wordt een deel van deze normen ook gepubliceerd op de website van de gemeente. De gemeente gaat echter (nog) niet zover dat men sancties wil koppelen aan het niet halen van de eigen normen.
- Economisch:
  - De gemeente streeft expliciet lastenverlichting na door actief aan de slag te zijn met deregulering.
- Sociaal-cultureel:
  - Tot op zekere hoogte kan men stellen dat een vorm van cultuurveranderingstraject, het Project OrganisatieOntwikkeling en Kwaliteit (POOK) in 1995 aan de basis heeft gestaan van de initiatieven die zijn ontwikkeld om het klantdenken in te voeren. Het cultuurelement heeft later, tijdens de invoering van de meeste initiatieven tot verbetering van de dienstverlening, minder centraal gestaan als zelfstandig onderwerp in programma's en projecten.
- Psychologisch/verwachtingenmanagement:
  - De gemeente heeft in haar beleidsuitingen vooral de verwachtingen opgeschroefd. In verschillende nota's wordt aangegeven dat men tot de top 10 van gemeentelijke dienstverleners wenst te behoren.

De gemeente lijkt met alle initiatieven actief bezig het klantdenken in de volle breedte in de praktijk te brengen. Een belangrijk deel van de initiatieven is echter van zodanig recente datum dat de resultaten ervan nog niet duidelijk zichtbaar zijn. Daarnaast valt op dat de gemeente ook ontwikkelingen heeft gekend die tegengesteld zijn aan de – op basis van het vooronderzoek – verwachte conceptualisaties van het klantdenken. De sluiting van decentrale loketten en het terugdraaien van een deel van de beweging tot integratie van de fysieke loketten passen niet goed in het klantdenken.

De gemeente brengt haar ideeën met betrekking tot het klantdenken in de praktijk vanuit wat men zelf een holistische visie noemt. Het project Almere Direct vormt de spil van de actuele inspanningen om de dienstverlening te verbeteren. In het project wordt een aantal voor de dienstverlening belangrijke aspecten zoals digitalisering, transparantie, bereikbaarheid, deregulering, servicenormen en het sluiten

van stadsdeelkantoren gezamenlijk opgepakt. Het herontwerpen van dienstverleningsprocessen en het met ICT faciliteren van de nieuwe processen nemen een belangrijke plaats in bij de conceptualisatie van het klantdenken. Eerdere initiatieven die minder integraal zijn opgepakt (zoals de oprichting van de Publieksdienst en de eerste set servicenormen) lijken minder te hebben geleid tot het gewenste resultaat.

### 8.3.2 *Het transitieproces*

Met betrekking tot het proces van verandering dat de gemeente doormaakt in adapteren van het klantdenken kunnen tot op heden grofweg vier fasen worden onderscheiden.

1. De eerste fase begint in 1995 en kan worden afgebakend met de aanloop naar het reorganisatie voornemen van 2000. Deze periode werd gekenmerkt door de intern gerichte organisatie-ontwikkelingsdiscussies in het kader van POOK, OOK en OO.
2. Na de oprichting van de Publieksdienst treedt een periode in van relatieve stilte op het vlak van de dienstverleningsverbetering. De organisatie is vooral bezig te wennen aan de grote veranderingen. Een actueel programma in deze periode krijgt dan ook de naam 'Bedrijf op orde' mee en is er vooral op gericht om intern meer grip te krijgen op de bedrijfsvoering. Alleen op het gebied van de internetdienstverlening worden nieuwe initiatieven opgepakt, waarvoor ook relatief veel geld wordt vrijgemaakt.
3. Vanaf 2004 ontstaat er weer een groot aantal initiatieven zoals het KCC, de regulering, en de invoering van servicenormen. Opvallend is dat deze golf van initiatieven begint nadat er op sleutelposities binnen de organisatie een aantal wisselingen heeft plaatsgevonden. Zo is er niet lang daarvoor een nieuwe burgemeester aangetreden met uitgesproken aandacht voor het onderwerp. Een nieuwe, uit het bedrijfsleven afkomstige, gemeentesecretaris heeft bij zijn aanstelling een aantal bevoegdheden meegekregen die hem de mogelijkheid geven om als ambtelijk eindverantwoordelijke meer te sturen op de samenhang binnen de organisatie. Ook de Publieksdienst krijgt in die periode een nieuwe directeur, die zijn wortels heeft in het bedrijfsleven. Het is echter tevens een periode waarin sommige initiatieven bestuurlijk niet voldoende draagvlak weten te verwerven (KCC), deels mislukken (servicenormen) of deels terug worden gedraaid (reorganisatie van 2005).
4. Vanaf 2006 lijkt een periode aan te breken waarin de verschillende initiatieven meer naar elkaar toegroeien en in een onderling verband een plaats krijgen. Men lijkt te hebben geleerd van de manier waarop de initiatieven in de voorgaande periode zijn opgepakt. Gesteund door een nieuw college dat dienstverlening als een speerpunt heeft aangewezen, lijkt de organisatie meer zelfvertrouwen uit te stralen in het benoemen en oppakken van dienstverleningsdoelen. Juist vanaf

2006 definieert men ambitieuze doelen om tot de beste gemeenten van Nederland te behoren (met o.a. het digitale loket en de Sociale Dienst). Opvallend is ook dat met de tijd de investeringen in de ICT een steeds centralere plaats krijgen in alle uitingvormen van het dienstverleningsconcept. De deregulering en de servicenormendiscussie worden gekoppeld aan het procesherontwerp dat iedere dienst dient te ondergaan in het kader van Almere Direct. Het voorzieningenwarenhuis in de Wmo-plannen leunt zwaar op de digitale vorm ervan en ook de 'stadsdeelkantoren versus wijkwinkel'-discussie vindt zijn oorsprong in het overbodig worden van stadsdeelloketten door het digitaliseren van de mogelijkheid om meldingen door te geven aan de gemeente. Eveneens valt op dat de raad steeds minder gevraagd wordt besluiten te nemen met betrekking tot de invoering van elementen van het klantdenken. Als de raad betrokken is, dan is dat meestal in de vorm van informeren.

De gedachtevorming over het dienstverleningsconcept dat de klantrelaties met betrekking tot de Wmo dient te regelen, toont een trendbreuk in het denken over dienstverlening. Het idee van de gemeente als eerste aanspreekpunt en loket naar de inwoners voor zoveel mogelijk overheidsdiensten, lijkt te worden losgelaten. Hiervoor in de plaats lijkt een concept op te komen waarbij maatschappelijke instanties, hulpverleners en andere voorzieningenaanbieders in concurrentie met elkaar mede gaan optreden als loket namens de gemeente. De gedachtevorming over het Wmo-dienstverleningsconcept heeft ten tijde van het afsluiten van het onderzoek in januari 2008 nog niet geleid tot concrete besluitvorming, of, als er al op onderdelen is besloten, is de uitvoering nog niet zodanig ver dat de resultaten ervan in het onderzoek konden worden betrokken.

### *8.3.3 Patronen in de beslissingen*

#### *Oprichting publieksdienst*

De besluitvorming over de oprichting van de Publieksdienst in Almere in de periode 2000-2002 kan niet los worden gezien van de algehele organisatieverandering, die de gemeente op hetzelfde moment ondergaat. Het oprichtingsbesluit lift mee op een groot aantal andere besluiten om taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie te herverdelen. De besluiten met betrekking tot de oprichting van de Publieksdienst hebben zelfs maar betrekking op een relatief klein deel van de inspanningen die de gemeente zich wil getroosten. De doelen achter de reorganisatie hebben minstens zo veel te maken met het herverdelen van macht en het maken van een omslag van ontwikkel- naar beheergemeente, als met het meer extern gericht werken en het centraal stellen van de burger als klant. Ook de door de raad toegezegde middelen kunnen niet direct worden gezien als enkel en alleen een investering in dienstverleningsverbetering. Het beeld dat naar voren komt, is dat de aanhangers van het klantdenken gebruik maken van het momentum rondom

de reorganisatie om eigen idealen over de integratie van dienstverlening te laten meeliften met de grotere machtsbeslissingen. Als alles toch op de schop gaat, dan maakt één extra verandering ook niet meer uit. De aanhangers zijn in die periode vooral de direct betrokken ambtelijk verantwoordelijken. Wel wordt het verbeteren van de dienstverlening als argument gebruikt – en ook door de raad opgepakt – om de algehele reorganisatie goed te keuren. De relatieve waarde van de beslissingen over de oprichting van de Publieksdienst in het krachtenveld rondom de reorganisatiebeslissing kan worden geïllustreerd door de keuze om de Sociale Dienst niet te integreren in de Publieksdienst. Het ideaal van dienstverleningsintegratie moest op het allerlaatste moment het onderspit delven tegen de krachten die zich inspannen om de dienstverlening in de sociale zekerheidssector een status aparte te laten behouden. Het afhaken van de Sociale Dienst zou leiden tot een zodanig magere publieksdienst, dat een aantal belanghebbenden weigerde om op de overgebleven smalle basis een publieksdienst te baseren. Vervolgens is als soort van compromis voorgesteld de dienstverlening aan burgers met betrekking tot de bouwvergunningverlening in een apart loket ‘bouwen, wonen en leefomgeving’ wel een plaats te geven in de nieuwe dienst. Een beslissing, die met de reorganisatie van 2005 en de oprichting van de dienst Vergunningen, Toezicht en Handhaving weer is teruggedraaid.

### *Deregulering*

De ontvangst van de dereguleringsnota in de raad is een illustratie van de botsing van waarden uit het klantdenken met waarden uit het beleidsuitvoeringsdenken. De dereguleringsvoorstellen doen een groot beroep op het vertrouwen dat de gemeente burgers en bedrijven durft te geven. Dit vertrouwen is niet bij voorbaat bij alle raadsleden aanwezig. Een aantal raadsleden doet een poging een meer fundamentele discussie over de deregulering te openen met een beroep op het argument dat de gelijkberechtiging in gevaar dreigt te komen. In het kader van dit onderzoek kan dit worden opgevat als een potentieel spanningsveld rondom het vraagstuk van ongelijkheidstolerantie. De raad stemt uiteindelijk toch in met de dereguleringsnota omdat de portefeuillehouder belooft dat ieder concreet dereguleringsvoorstel met al zijn consequenties eerst aan de raad ter goedkeuring zal worden voorgelegd. Een van de eerste keren waarbij een groot en concreet dereguleringsvoorstel wordt voorgelegd, (i.c. de herziening van de Algemene Plaatselijke Verordening) zijn de commentaren van zodanige aard dat het voorstel niet direct kan worden geaccepteerd. Vooral het vertrouwen dat aan ondernemers in het nieuwe stadscentrum wordt geboden gaat bepaalde politieke partijen te ver. Zij eisen een waarborg voor de mogelijkheid om in concrete gevallen toch nog corrigerend te kunnen optreden.

### *Wmo en procesherontwerp*

In de casus rondom de invoering van de Wmo wordt het klantgericht werken aan de gemeente bij wet opgelegd. De wetgever wil met de Wmo bevorderen, dat burgers die een beroep moeten doen op de Wmo meer zelf hun verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun sociaal functioneren. De gemeente omarmt dit streven. De ambtelijke staf komt echter met een oplossing voor het toekennen van individuele voorzieningen waaruit blijkt dat men toch niet volledig op de verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de cliënten wenst te vertrouwen. Men ontwerpt een systeem van referentiepakketten en een voorzieningenwarenhuis waarmee de gemeente zo nodig toch nog zelf haar verantwoordelijkheid kan nemen voor de effectiviteit en efficiency van het Wmo-beleid. Met de gekozen oplossing denkt de gemeente een synthese te realiseren tussen de door het klantdenken voorgestane keuzevrijheid en vertrouwen in de burger en de door het beleidsuitvoeringsdenken belangrijk gevonden efficiencystreven en regelgebondenheid.

### *Almere Direct*

In de casus van de invoering van het klantcontactcenter (KCC) vindt een directe confrontatie plaats tussen de aanhangers van het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken. Deze confrontatie is terug te leiden tot verschillen in de perceptie van het nut van een KCC. In Almere vond de raad in eerste instantie het KCC het gevraagde investeringsbedrag niet waard. Het voorstel werd dan ook na enkele rondes in de carrousel op de Politieke Markt teruggetrokken. De aanhangers van het klantdenken in de organisatie vinden het nut van het KCC zodanig groot, dat zij hun doel via een andere weg proberen te bereiken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de door de invoering van de dualisering, verruimde autonomie van college en ambtelijk apparaat voor de uitvoering van het beleid. Men vindt binnen de bestaande bedrijfsvoeringbudgetten voldoende ruimte om de ideeën alsnog te realiseren. Deze ruimte moet wel ontstaan door te anticiperen op toekomstige bezuinigingen, onder andere in de dienstverlening. Een tweede confrontatie met de raad wordt niet meer nodig geacht. Met de gevonden oplossing worden de waarden uit het klantdenken in overeenstemming gebracht met de waarden uit het beleidsuitvoeringsdenken. Verbetering van de dienstverlening en verbetering van de efficiency worden synoniemen. Tevens valt op dat met de gekozen koers om het begrip KCC los te laten ten gunste van een meer omvattend begrip 'Almere Direct' het huwelijk van dienstverlening en efficiency gemeentebreed wordt getrokken. Het vormt sindsdien de kapstok voor veel andere initiatieven om de dienstverlening te verbeteren, zoals de deregulering, de servicenormering, Almere Switch en de invoering van het voorzieningenwarenhuis voor de Wmo.



*Almere Switch*

Ook het project Almere Switch kan worden gezien als een voorbeeld van het samengaan van efficiencystreven en dienstverleningsverbetering. Het project is gestart vanuit het dominante streven de efficiency te verbeteren en geld te besparen voor de gemeente. Daarvoor dienen cliënten zo snel mogelijk uit de uitkeringssfeer te worden gehaald. Op meerdere vlakken wordt hiervoor het voor het beleidsuitvoeringsdenken zo belangrijke streven naar gelijkheid losgelaten. Als belangrijkste maatregel in dit kader kan het besluit worden gezien om uitkeringsgerechtigden met een grote kans op terugkeer op de arbeidsmarkt eerst te helpen, ten koste van de kansarmen op de arbeidsmarkt. Dit besluit kan gezien worden als een trendbreuk met de voorafgaande decennia, waarin eerder sprake was van een omgekeerde tendens. De nadruk heeft daarvoor vooral gelegen op het naar de arbeidsmarkt begeleiden van de kansarmen. Daarnaast heeft men het gelijkheidsbeginsel een lagere prioriteit gegeven door de discretionaire bevoegdheden van de behandelende ambtenaren aanzienlijk te verruimen. Zij worden nu in de gelegenheid gesteld om meer beslissingen zonder ruggespraak of extra controlestappen te nemen. Dit heeft geleid tot aanzienlijk besparen op de doorlooptijd van de uitkeringsverstrekking. Een derde element is de verruiming van de keuzevrijheid van cliënten bij de besteding van reïntegratiebudgetten. Met het strengere uitstroombeleidingsbeleid zijn aan de ene kant de mogelijkheden van een cliënt om werk te weigeren afgenomen, terwijl er aan de andere kant meer ruimte is gecreëerd voor de cliënt om in dialoog met de behandelende ambtenaren een op de persoon toegesneden reïntegratietraject te doorlopen.

De eerste beslissing tot prioriteitswijziging kan niet gezien worden als een beslissing in het kader van het klantdenken. De keuze om kansrijke uitkeringsgerechtigden met prioriteit te helpen is niet ingegeven vanuit het streven om het ongemak voor burgers in de relatie met de overheid te beperken. Deze beslissing is wel door de raad behandeld en goedgekeurd. De beslissingen tot verruiming van de discretionaire bevoegdheid van de behandelende ambtenaren, de verruimde keuzevrijheid van de cliënt bij de inzet van reïntegratiebudgetten en het daarmee gepaard gaande herontwerp van processen zijn niet voorgelegd aan het bestuur. Deze beslissingen zijn alleen getoetst door de externe accountant. Formeel was het ook niet nodig de raad toestemming te vragen voor deze beleidswijzigingen. Omdat de beslissingen tot het verruimen van de discretionaire bevoegdheid van ambtenaren en de keuzevrijheid van cliënten bijdroegen aan de verhoging van de efficiency en de doelmatigheid van de Sociale Dienst kan men stellen dat hier, net als bij Almere Direct, sprake is van een samenloop van waarden tussen klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken. Daarnaast kan men constateren dat hier tevens sprake is van een interne inconsistentie binnen het beleidsuitvoeringsdenken. De rechtsgelijkheid en regelgebondenheid worden veronachtzaamd ten gunste van de efficiency, alle drie kernwaarden in het beleidsuitvoeringsdenken.

*Wel of niet winkelen in de wijkwinkels*

In de discussie over de oprichting en de taken van de wijkwinkels lopen twee beleidsvoornemens door elkaar. Ten eerste bestaat er vanuit het gebiedsgericht werken behoefte om in de wijk een fysiek punt te hebben waar inwoners en gemeente met elkaar kunnen communiceren over de collectieve voorzieningen in de wijk<sup>81</sup>. Voorheen werd een deel van deze behoefte afgedekt door het bestaan van stadsdeelloketten. Om de ambities van het project Almere Direct te kunnen financieren, was echter besloten om deze stadsdeelwinkels te sluiten. De gemeenteraad onder leiding van de PvdA dwong het college via motie 45 op de gemeentebegroting van 2007 om toch met een alternatief te komen voor de stadsdeelloketten, gegeven het belang van het wijkgericht werken. Het college houdt vast aan het opheffen van de loketdiensten in de stadsdelen met betrekking tot de meldingen openbare ruimte. Hierdoor zou een wijkwinkel in het kader van het gebiedsgericht werken geen loketdiensten namens de gemeente voeren. Het tweede beleidsvoornemen heeft betrekking op het streven van het college om op wijkniveau zorgloketten te hebben. Deze zorgloketten zouden een samenwerkingsverband van het Wmo-loket van de gemeente (Servicepunt Z) met diverse zorgaanbieders moeten zijn. Gegeven het belang van beide gemeentelijke onderdelen om in de wijk aanwezig te zijn, was de gedachtevorming heel lang gericht op het realiseren van een gezamenlijke wijkwinkel, waarin taken rond het gebiedsgericht werken en het zorgloket een plek zouden moeten krijgen. In de loop van de tijd wordt dit idee steeds meer losgelaten. Bij de gedachtevorming over de Wmo-loketten, wint het idee kracht om zorgaanbieders zelf als Wmo-loket namens de gemeente in te zetten. Dit dienstverleningsconcept kan worden gezien als trendbreuk in het klantdenken bij de gemeente. In de dominante visie zou de gemeente zich juist als loket en eerste aanspreekpunt namens zoveel mogelijk overheden moeten gaan profileren<sup>82</sup>. Door de Wmo-intake bij lokaal opererende gecertificeerde instellingen onder te brengen, streeft men er naar het aantal klantcontacten met de gemeente te reduceren: *'Mijn streven is dat steeds minder mensen naar dat loket (Servicepunt Z) hoeven te gaan,'* aldus de portefeuillehouder Wmo<sup>83</sup>. De gemeentelijke wijkwinkels zouden daarom als zorgloket overbodig worden. De voorgenomen financiering van de wijkwinkels zou voor een belangrijk deel uit de gemeentelijke Wmo-budgetten moeten komen, aangevuld met bijdragen van zorgaanbieders die eveneens een plek zouden krijgen

---

81 In het kader van dit onderzoek zou een wijkwinkel zonder loketdiensten worden opgevat als een instrument in de collectieve dienstverlening, waarbij de nadruk ligt op beleidsvorming (dialoog met de buurt) en minder op beleidsuitvoering (afhandeling van vragen, meldingen en klachten). Zie ook paragraaf 2.3.

82 Zie bijvoorbeeld het rapport VNG-visie op gemeentelijke dienstverlening van de Commissie Jorritsma uit 2005.

83 Verslag Wethoudersronde Programma Sociale krachtige samenleving, Programma Good governance, d.d. 11 oktober 2007, pagina 4.

in het zorgloket. Nu de kans toeneemt dat het zorgloket geen onderdeel gaat uitmaken van de wijkwinkels, komt ook het streven van het college onder druk om de wijkwinkels budgettair neutraal te financieren. Omdat de gemeente al bezig is de wijkwinkels te openen, neemt de kans op een confrontatie toe. Dit is zichtbaar in de speciale bijeenkomst die één van de raadspartijen over het onderwerp aanvraagt, in het verdwijnen van speerpunt 7.2 (laagdrempelig loket in de wijken) uit de voortgangsrapportage van het programma Dienstverlening en in het gebruik van verschillende bedragen met betrekking tot de besparing op het sluiten van de stadsdeeloketten<sup>84</sup>.

De discussie over de taken van de wijkwinkels kan daarmee in het kader van dit onderzoek worden geherformuleerd als een confrontatie van percepties van het nut van klantgemak. Heel lang is in deze discussie vastgehouden aan het dominante idee in Almere dat dienstverlening en efficiency goed samen gaan. De wijkwinkels konden oorspronkelijk budgettair neutraal worden gerealiseerd. Door het voortschrijdend inzicht met betrekking tot de inhoud van de wijkwinkels komt deze aanname steeds meer onder druk met als gevolg dat:

1. hetzij de gemeenteraad extra budgetten moet gaan vrijmaken voor het open houden van de wijkwinkels (in dit geval zou het klantdenken winnen),
2. hetzij op het concept van de wijkwinkels zal worden bezuinigd (in welk geval het beleidsuitvoeringsdenken wint) of
3. hetzij gemeentelijke dienstverlening inclusief budgetten uit andere plekken van de gemeente naar de wijkwinkels zal worden overgeheveld (in welk geval eerder sprake zal zijn van een voorkeur voor het klantdenken bij betrokkenen, omdat uit efficiencyoverwegingen een dergelijke oplossing met de sluiting van de stadsdeeloketten juist eerder was losgelaten).

De beslissing over de definitieve invulling van het dienstenaanbod lijkt mede gezien de ontstane situatie vooruit te worden geschoven. Bij het schrijven van deze analyse in januari 2008 was in ieder geval nog geen besluit genomen over het definitieve dienstenaanbod in de wijkwinkels.

---

84 In een brief aan de raad gedateerd 10-4-07 (raadsbrief 2007, 38 inzake stadsdeelkantoren/wijkwinkels) wordt bijvoorbeeld nog gesproken van 'ruim € 1 miljoen'. De portefeuillehouder WMO heeft het bij de beantwoording van raadsvragen op 11 oktober over een bedrag van € 920.000,-.

8.3.4 *Conclusies m.b.t. de confrontatie tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken in Almere*

De gemeente Almere lijkt na een moeizame aanloop vanaf de tweede helft van de jaren '90 na 2006 een synthese te hebben gevonden tussen het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken. Door vrijwel alle dienstverleningsverbetering synoniem te maken aan efficiencyverbetering en verbetering van de beleidseffectiviteit weet men over een grote breedte van het gemeentelijke takenpakket voortgang te boeken met de invoering van het klantdenken. Er ontstaat sinds dat jaar steeds meer samenhang in de pogingen om de ideeën over klantgericht werken in de praktijk te brengen. Het systematisch herontwerpen van alle primaire dienstverleningsprocessen in het kader van het programma Almere Direct vormde ten tijde van het onderzoek de kern van dit transitieproces. De overtuiging dat efficiency en dienstverleningsverbetering hand in hand gaan, is mede gevoed door de kritische opstelling van de raad bij eerdere pogingen van het college om geld te vragen voor de goede voornemens in het kader van het klantdenken. De ambtelijke staf en het college lijken maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden om de confrontatie met de raad te voorkomen. De initiatieven tot verbetering van de dienstverlening komen ook in Almere vooral uit het hogere ambtelijk management. Almere onderscheidt zich omdat een belangrijk deel van dit ambtelijke management een carrière in het bedrijfsleven achter de rug heeft. Hun ervaringen met dienstverlening aan klanten dragen voor een belangrijk deel bij aan de overtuiging dat verbetering van de dienstverlening en efficiencyverbetering heel goed samen kunnen gaan. Het ambtelijk management maakt handig gebruik van omstandigheden om zijn ideeën over dienstverlening op verschillende niveaus in de organisatie geaccepteerd te krijgen. De betrokkenheid van een gedreven portefeuillehouder geeft het dienstverleningsprogramma een hogere status binnen de organisatie. Daar waar initiatieven in het kader van het klantdenken niet zijn opgewassen tegen de confrontatie met de argumenten uit het beleidsuitvoeringsdenken, worden beslissingen uitgesteld of op zodanige manier vormgegeven dat een confrontatie kan worden vermeden.

## Deel III: Geleerde lessen

In het vorige deel is beschreven hoe het klantdenken in de praktijk van een aantal gemeenten wordt toegepast. Met name is gekeken naar de manier waarop deze gemeenten omgaan met de potentiële tegenstrijdige belangen en spanningen die voortkomen uit het klantdenken. In dit derde deel worden lessen getrokken uit hetgeen in de casusbeschrijvingen is opgevallen.



## 9 Conclusies naar aanleiding van het casusonderzoek

### 9.1 Inleiding

In de vorige drie hoofdstukken is beschreven in hoeverre vooruitstrevende gemeenten op het gebied van het klantdenken te maken hebben met spanningen als gevolg van de invoering van elementen van het klantdenken en hoe zij daarmee omgaan. Hiertoe zijn twintig (clusters van) beslissingen bij deze drie gemeenten op het vlak van dienstverleningsverbetering nader beschouwd op de gebruikte argumentatie en op de partijen die deze argumentatie inbrachten. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre er overeenkomsten en verschillen bestaan tussen de drie onderzochte casussen. Gegeven het doel van casusonderzoek om de casus te gebruiken als middel om te generaliseren naar theoretische proposities (Yin, 2003) zal tevens een aanzet worden gegeven voor de theoretische consequenties van de constatering. In de volgende paragrafen worden de uit de gezamenlijke casussen af te leiden conclusies gepresenteerd. In eerste instantie zal worden gekeken in hoeverre men er in de drie onderzochte casussen in is geslaagd om het klantdenken door te voeren (paragraaf 9.2). Vervolgens wordt stilgestaan bij de overeenkomsten en verschillen in het transitieproces naar een klantgerichte gemeente (paragraaf 9.3). Daarna is in lijn met de in hoofdstuk 1 onderscheiden deelvragen van de onderzoeksvraag een opsplitsing gemaakt naar conclusies over de aanwezigheid van spanningen en de wijze waarop betrokkenen met de spanningen omgaan.

### 9.2 Het succes van het invoeren van het klantdenken

In de onderzoeksstrategie is ervoor gekozen om drie gemeenten te onderzoeken die kunnen worden beschouwd als voorlopers bij de invoering van het klantdenken binnen hun organisaties. Om de invoering te kunnen beschrijven is een analysemodel ontwikkeld met daarin (beslissingen over) die conceptualisaties, die kunnen worden gezien als typerend voor het klantdenken. Daarbij kan men stellen dat hoe meer van de genoemde conceptualisaties van het klantdenken de gemeente heeft doorgevoerd, des te meer het klantdenken als paradigma in het denken en handelen van de gemeente aanwezig is. De eerste stap in de analyse van de casussen is te bezien in hoeverre de gemeente succesvol is geweest met het doorvoeren van de

onderscheiden conceptualisaties. Hiervoor is in tabel 9.1 een overzicht opgenomen van de gerealiseerde conceptualisaties voor de drie onderzochte gemeenten:

Conceptualisatie		Tilburg	Zwolle	Almere
Organisatorisch	Dienstverlenings-integratie	Beperkt	relatief vergaand	beperkt
	Digitaal loket <sup>85</sup>	plaats 13	plaats 36	plaats 4
	Geïntegreerd	Gaande	ja	Almere Direct
	telefoonnummer			
	Dependances	inkrimping aantal en niveau stads-deel-kantoren	nee	Sluiting stadsdeel-loketten en opening wijkwinkels
	Proactieve dienst-verlening <sup>86</sup>	diverse initiatieven	diverse initiatieven	diverse initiatieven
Economisch	Procesherontwerp	beperkt	beperkt	uitgebreid
	Ketensamenwerking	beperkt	beperkt	beperkt
	Administratieve lastenverlichting	gaande	gaande	gaande
	Legesdifferentiatie	nee	ja	ja
Juridisch <sup>87</sup>	Handvesten	nee	servicegaranties met compensatie voor 5 producten	ja, maar zonder sanctie
Sociaal- Cultureel	Cultuur-	ja	ja	ja
	Veranderingstraject Waardering / inschaling dienst-verleners	beperkt	beperkt	beperkt
Psychologisch	Verwachtingen-	diverse	diverse	diverse
	management	initiatieven	initiatieven	initiatieven

*Tabel 9.1. Overzicht conceptualisaties in de onderzochte casussen*

<sup>85</sup> Score volgens jaaronderzoek over 2007 monitor overheid.nl monitor voor alle Nederlandse gemeenten.

<sup>86</sup> Beslissingen m.b.t. proactieve dienstverlening zijn in het kader van dit onderzoek niet expliciet onderzocht vanwege de constatering in hoofdstuk 4 dat proactieve dienstverlening zowel past in het paradigma van het klantdenken als in het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken en daardoor niet potentieel conflictueus is.

<sup>87</sup> Per meetdatum medio 2007



Uit het overzicht in tabel 9.1 komt naar voren dat de drie onderzochte gemeenten op de meeste onderscheiden conceptualisaties van het paradigma van het klantdenken initiatieven ontplooiën. Geen van de gemeenten is in staat geweest om op alle fronten succes te boeken. De onderzochte gemeenten zijn vooral succesvol geweest met:

- Het kantelen van de organisaties.
- Het realiseren van digitale loketten. De drie gemeenten zijn met name in de recente periode flink gestegen in de door overheid opgestelde rankings voor digitale dienstverlening.

Voortgang blijkt bij alle drie vooral moeizaam te zijn bij:

- Het clusteren van loketten: Zwolle is hierin het verste gevorderd met een specifieke sectie Frontoffice die de klantcontacten verzorgt voor een grote verscheidenheid aan diensten. Verdere integratie van de dienstverlening richting één geïntegreerd fysiek loket verloopt echter moeizaam. De ambities in die richting zijn inmiddels losgelaten door alle drie de gemeenten.
- Het lokaal aanbieden van dienstverlening via dependances: De gemeente Zwolle heeft als kleinste van de drie onderzochte gemeenten nooit de ambitie gehad om loketten in de wijken te openen. In Tilburg en Almere is een proces gaande om de dienstverlening in de stadsdeelkantoren te beperken of op te heffen. Het idee van dependances van het gemeentelijke loket staat zwaar onder druk vanwege argumenten uit het beleidsuitvoeringsdenken, namelijk dat dienstverlening via dependances inefficiënt en daarom te duur is.
- Het toekennen van extra rechten aan de klant: Alleen Almere heeft ten tijde van het onderzoek ervaring met servicenormen. Men wenst echter nog geen sancties te koppelen aan het niet halen van de opgestelde normen. Dit wordt vooral geweten aan een gebrek aan vertrouwen in de mate waarin de gemeente de eigen servicenormen denkt te kunnen halen.
- Ketensamenwerking: Samenwerking met andere overheden en andere organisaties in het belang van de klant komt maar moeizaam van de grond. Dit ondanks de expliciete aandacht die de onderzochte gemeenten eraan hechten en het belang ervan. Ketensamenwerking is nog het meest succesvol op het vlak van werk en inkomen. Juist op dit terrein ligt een wettelijke plicht tot samenwerking. Samenwerking in andere ketens is wel expliciet punt van aandacht. De discussie is bijvoorbeeld actueel rondom de Wmo (zorgloket), al zijn de resultaten daarvan nog nauwelijks zichtbaar. Ook wensen de gemeenten nog nauwelijks gemeentelijke diensten aan te bieden via de loketten van derden.
- Ook de status van dienstverlenende medewerkers binnen de ambtelijke organisatie lijkt maar langzaam te verbeteren<sup>88</sup>.

---

88 Deze indruk is onder andere naar voren gekomen in de groepsinterviews met medewerkers en de aanpassing van het aanname- en waarderingsbeleid door de gemeenten..

Ondanks de voorlopersrol van de drie onderzochte gemeenten, is geen van hen in staat geweest het door het klantdenken voorgestane dienstverleningsideaal over de gehele breedte met succes te benaderen. Ieder voor zich verwachten de gemeenten nog meerdere jaren nodig te hebben om in de buurt te komen van de in hun eigen dienstverleningsvisies beschreven dienstverleningsidealen.

### **9.3 Het transitieproces naar een klantgerichte gemeente**

In deze paragraaf worden enkele conclusies getrokken met betrekking tot het proces van verandering dat de drie onderzochte gemeenten hebben ondergaan in het kader van de invoering van het klantdenken.

#### *9.3.1 Vergelijkbare transitieprocessen*

In alle drie de onderzochte casussen valt op dat de gemeente voorafgaand aan de eerste grote beslissingen om elementen van het klantdenken in te voeren, een min of meer bewust georganiseerde cultuurveranderingsdiscussie heeft gevoerd. In Tilburg was dit het 'Permanent Ontwikkelingsproces' (POP). In Zwolle werd dat operatie 'Blik Opener' genoemd en in Almere waren dat het 'Project Organisatieontwikkeling en Kwaliteit' (POOK) en zijn opvolgers.

Deze cultuurveranderingsdiscussies waren nooit enkel en alleen gericht op de invoering van het klantdenken. De basis was veel breder. Er werd in eerste instantie ook meer gesproken over externe gerichtheid en prestatieverbetering in brede zin dan over klantgerichtheid. Betrokken ambtenaren brengen in deze brede discussie hun ideeën in over het meer centraal stellen van de burger als klant van de gemeente. Het klantdenken ontwikkelt zich hierdoor geleidelijk tot een zelfstandige tak in de bredere cultuurveranderingsdiscussie.

In alle drie de onderzochte casussen is een fysieke herclustering van loketten en op individuele burgers gerichte dienstverlenende afdelingen een eerste belangrijke mijlpaal. Deze zogenaamde kantelingen van de organisaties gebeuren nooit alleen uit motieven die kenmerkend zijn voor het klantdenken. De reorganisaties waar zij deel van uitmaken, raken meestal de hele gemeentelijke organisatie. Bij twee van de onderzochte casussen bestaan er aanwijzingen dat het veranderen/breken van intern gegroeide machtsstructuren minstens zulke belangrijke motieven waren om de ingrijpende veranderingen door te zetten.

In alle drie de casussen is zichtbaar dat de kanteling van de organisatie de eerste jaren leidt tot een terugval in dienstverleningsniveaus. Veel energie gaat zitten in het op orde brengen van de bedrijfsvoering. Zowel in Tilburg als in Zwolle duurde het

minstens twee jaar voordat men met de veranderingen een stabielere situatie bereikt die gelegenheid biedt tot het invoeren van meer elementen van het klantdenken. Ook in Almere is tussen 2002 en 2004 een periode zichtbaar waarin relatief weinig nieuwe initiatieven worden opgepakt. Een in het oog springend initiatief dat uit die periode stamt, heeft de veelzeggende naam 'Bedrijf op orde' meegekregen.

Het kantelen van de organisaties heeft tot gevolg dat er organisatorische eenheden ontstaan die een nadrukkelijke, op zichzelf staande opdracht meekrijgen om de dienstverlening aan burgers te optimaliseren. Het concentreren van de klantrelaties binnen deze eenheden leidt in alle drie de casussen, na een periode van gewenning, tot een dynamiek van initiatieven om de dienstverlening verder te verbeteren. In Tilburg is de vaststelling van de dienstverleningsvisie 2000-2003 hiervoor het startpunt. In Zwolle ontstaat in 2004 een nieuwe golf van initiatieven. In Almere valt de periode eind 2003, begin 2004 aan te wijzen als een moment waarop met nieuwe mensen op een aantal sleutelposten in de organisatie een hernieuwd elan ontstaat. Opvallend is dat de initiatieven uit deze periodes allemaal typische voorbeelden zijn van conceptualisaties van het klantdenken. De invoering gebeurt met wisselend succes. Sommige initiatieven worden door de politiek tegengehouden. Andere leiden niet tot het gewenste resultaat en worden weer teruggedraaid of overgedaan. Een relatief klein deel kan worden beschouwd als blijvende succesvolle veranderingen.

Alle drie de onderzochte casussen hebben inmiddels een fase bereikt waarin de veranderingen die voortkomen uit het klantdenken in samenhang worden gebracht met initiatieven die typisch zijn voor het beleidsuitvoeringsdenken. Er ontstaat ook tussen de initiatieven meer samenhang. Daarbij lijkt het herontwerpen van processen op te treden als grootste gemene deler. Door de dienstverleningsprocessen over gehele ketens aan te pakken, worden initiatieven op het vlak van deregulering, multichanneling, ketensamenwerking, invoering van servicenormen en efficiencyverbetering steeds meer tegelijk doorgevoerd. Bij het afronden van het onderzoek waren de resultaten uit deze laatste transitiefase nog niet voor onderzoek beschikbaar.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat alle drie de onderzochte casussen een relatief vergelijkbaar proces hebben doorlopen, waarin een vaak breder georiënteerd cultuurveranderingstraject wordt gevolgd door een kanteling van de organisatie en een kritieke periode voor de uitvoering van de dienstverlening. Vervolgens ontstaat er een fase van veel nieuwe initiatieven specifiek gericht op het invoeren van afzonderlijke elementen van het klantdenken. Door de wisselende successen met deze initiatieven vindt er een vorm van consolidatie en integratie plaats tussen initiatieven die kenmerkend zijn voor het klantdenken en initiatieven in het kader van het beleidsuitvoeringsdenken.

### *9.3.2 Ambtelijk management als aanjager van het klantdenken*

Uit de onderzochte beslissingen komt naar voren dat de initiatieven tot het invoeren van elementen van het klantdenken vooral komen van het ambtelijk management. Meestal ligt er geen bestuurlijke opdracht aan ten grondslag. In een aantal voorbeelden is het management zelfs specifiek tegen de opdracht van het bestuur ingegaan op basis van de eigen opvattingen over de manier waarop een overheid met haar burgers zou moeten omgaan. Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij de start van het cultuurontwikkelingstraject 'Blik Opener' in Zwolle, waar de gemeentesecretaris bij zijn aanstelling de expliciete opdracht had gekregen vooral geen nieuwe reorganisaties te initiëren en de kantelingoperatie in Tilburg, waar het ambtelijk management eerst een sceptische portefeuillehouder moest overtuigen van het belang van de voorgenomen veranderingen.

In alle drie de casussen speelt de gemeentesecretaris bij het aanjagen van het klantdenken een grote rol. Als hoofd van het ambtelijk apparaat is hij bij de belangrijkste onderzochte beslissingen de initiatiefnemer geweest.

De geïnterviewde betrokkenen stellen vrijwel zonder uitzondering dat, ondanks de verschillende klantonderzoeken die men uitvoert, de klant net als de politiek nauwelijks een initiërende rol heeft gespeeld voor de belangrijkste beslissingen op het gebied van het klantdenken. Klanten waren meestal al redelijk tevreden. De belangrijkste redenen die de geïnterviewde managers aanvoeren om hun gedrevenheid ten aanzien van het klantdenken te verklaren, hebben betrekking op de eigen beroepseer, en de eigen perceptie van overheidsdienstverlening. Daarnaast wordt door de meesten als reden genoemd de verwachting dat, als ze niets doen, de dienstverlening onacceptabel zal verslechteren.

Slechts bij enkele onderzochte beslissingen kan beargumenteerd worden dat de politiek een belangrijke mede-initiator was voor het streven naar verbetering in de dienstverlening. De eerste beslissing betreft de initiatie van het project 'De wachttijden te lijf!', waarbij vragen uit de Zwolse gemeenteraad direct zodanig veel politieke druk op het probleem van de wachttijdbeheersing zetten, dat ook de portefeuillehouder zich actief is gaan bemoeien met de dienstverleningsverbetering. Enkele andere beslissingen in de gemeente Almere hebben een sterke relatie met de ambities van de portefeuillehouder Dienstverlening in het college. De betrokkenheid van deze portefeuillehouder is mede ingegeven door de rol die zij landelijk speelt bij het bevorderen van het klantdenken bij gemeenten (in casu voorzitter van de VNG-commissie Gemeentelijke Dienstverlening). Ook hier valt op dat de betrokkenheid in de landelijke discussie is geïnitieerd door de ambtelijke staf, die op deze manier mede de portefeuille Dienstverlening aantrekkelijker wilde maken

en daarmee de betrokkenheid van de portefeuillehouder bij hun eigen zaak wilden borgen.

Deze voorbeelden geven voeding aan een hypothese, dat de gemeenteraad bij beslissingen over invoering van elementen van het klantdenken vooral een reactieve rol heeft. Men toont zich wel geïnteresseerd, en vindt het leuk om er over te praten als het op de agenda komt, maar opvallend veel beslissingen zijn óf een hamerstuk in de raad (een A-besluit), óf leiden hooguit tot een mededeling aan de raad. In de verslagen van de behandelende commissies wordt regelmatig de vraag opgeworpen in hoeverre de raad überhaupt moet beslissen over dienstverleningsaangelegenheden. Door de invoering van de dualisering in het gemeentebestuur wordt dienstverlening steeds meer als een uitvoeringskwestie gezien, waarvoor het college verantwoordelijk is. Dit speelt vooral bij beslissingen waarbij alleen een beroep wordt gedaan op reeds eerder toegekende budgetten en financieringsstromen. Alleen wanneer er een duidelijke verslechtering optreedt in de dienstverlening, heeft de raad de neiging zich actief te bemoeien met het onderwerp dienstverlening. De uitkomsten uit de onderzochte casussen zijn daarmee in lijn met de negatieve gezagshypothese die Tops in 1995 poneerde voor de arena van de dienstverlening (Tops, 1995). Met goede dienstverlening kan het bestuur zijn gezag niet vergroten, met slechte dienstverlening kan het bestuur wel gezag verliezen.

Opvallend is ook dat veel beslissingen de besluitvorming in de raad niet halen. Dit is vooral te verklaren door de inschatting die ambtenaren maken over de haalbaarheid van bepaalde beslissingen in de politieke arena. Een voorbeeld hiervan is het weglaten van een voorstel tot uitbreiding van de formatie om de wachttijden aan het loket bij de gemeente Zwolle aan te pakken.

Uit de interviews komt echter ook naar voren dat veel van de gedreven dienstverleningsverbeteraars het ook zelf niet reëel vinden om voor het verbeteren van de dienstverlening een beroep te doen op extra publieke middelen of te tornen aan uitgangspunten van het beleidsuitvoeringsdenken (zoals de gehechtheid aan regels, het streven naar gelijkheid of de loyaliteit aan de politieke bazen). Men vindt, met andere woorden, de verworvenheden van het beleidsuitvoeringsdenken minstens zo belangrijk als de principes van het klantdenken. Dit is bijvoorbeeld af te leiden uit het verloop van de discussies over deregulering in Zwolle, de discussie over tariefdifferentiatie en vergroting van de discretionaire bevoegdheid in Tilburg en de overtuiging van de trekkers van dienstverleningsverbetering in Almere, dat klantgemak en efficiency per definitie goed samen gaan.

In de onderzochte beslissingen is de rol van de portefeuillehouder Dienstverlening in het college eveneens relatief beperkt. Bij een aantal beslissingen was zelfs geen portefeuillehouder aan te wijzen die het onderwerp dienstverlening als belangrijk

thema omarmde en verdedigde. Dit speelde bijvoorbeeld bij de vaststelling van de Dienstverleningsvisie 2000-2003 in Tilburg<sup>89</sup>. Uit de interviews komt naar voren dat de portefeuille dienstverlening bij de portefeuilleverdeling nog steeds een rest-post is. De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het burgerjaarverslag speelt een belangrijke rol bij de uiteindelijke keuze bij twee van de onderzochte gemeenten om de portefeuille bij de burgemeester te leggen. De onderzochte beslissingen doen vermoeden dat de dienstverleningsportefeuille vanuit een politiek en profileringsoogpunt niet aantrekkelijk is. Dit verandert als er bijkomende omstandigheden zijn. In Tilburg is de portefeuillehouder betrokken vanwege de interesse in de ondersteuning aan de specifieke doelgroep van sociaal zwakkeren. In Zwolle is de betrokkenheid van de portefeuillehouder met name gegroeid door een crisis in de dienstverlening, die de raad kritisch maakte. In Almere was er voor de portefeuillehouder een concrete gelegenheid om zich ook op landelijk niveau te profileren met het onderwerp.

Samengevat kan uit de onderzochte casussen worden afgeleid dat het klantdenken in de onderzochte gemeenten vooral wordt uitgedragen en nagestreefd door het hogere ambtelijke management. Om hun ambities met betrekking tot een klantgerichte overheid doorgevoerd te krijgen, moeten zij medewerkers, portefeuillehouders en de gemeenteraad zien te overtuigen van het belang van klantgericht werken. De spanningen, die ontstaan als gevolg van de invoering van het klantdenken, zijn daarom vooral spanningen tussen het ambtelijke management en de raad en tussen het ambtelijke management en de medewerkers. De relatie met de portefeuillehouders dienstverlening kan minder worden getypeerd als een relatie, die leidt tot spanningen als gevolg van de invoering van het klantdenken. De portefeuillehouders in de onderzochte casussen hebben in eerste instantie minder affiniteit met het klantdenken maar laten zich overtuigen om zich in te zetten voor de ambtelijke ambities op dit vlak. Eenmaal overtuigd ontwikkelen zij zich tot ambassadeurs voor het klantdenken.

De vraag kan worden gesteld of het niet voor de hand ligt, dat het hogere ambtelijk management de belangrijkste aanjager van de dienstverleningsverbetering is. Dienstverlening wordt in veel gevallen gezien als een uitvoeringsvraagstuk, waarbij de verantwoordelijkheid per definitie bij het management ligt. Deze opvatting heeft door de invoering van de dualisering in de gemeentewet alleen maar aan terrein gewonnen. Hier kan tegenin worden gebracht dat het belang dat de gemeente hecht aan een betere dienstverlening een politieke afweging vraagt, vooral als dit tot een beleidswijziging leidt of een herallocatie van middelen tot gevolg heeft. Vanuit de veronderstelling dat verbetering van de dienstverlening onder het para-

---

89 Zie paragraaf 6.2.3.

digma van het klantdenken zou moeten voortkomen uit de behoeften van klanten, zou hetzij de burger als klant hetzij de politiek als verwoorder van de klantbehoeften de belangrijkste reden moeten zijn voor het ambtelijk management om zich in te spannen voor verbetering van de dienstverlening. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat hiervan in de onderzochte casussen nauwelijks tot in het geheel geen sprake is.

#### **9.4 De mate waarin spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken een rol spelen**

De op basis van het ontwikkelde theoretisch kader verwachte spanningen zijn in verschillende gradaties te herkennen in de onderzochte beslissingen in de casussen. In tabel 9.2 op pagina 298 wordt een overzicht gegeven van de geconstateerde spanningen per onderzocht cluster van beslissingen.

In de onderzochte gevallen waar nog geen voor het klantdenken voordelige beslissing is genomen over de invoering van elementen van het klantdenken, waren de spanningsthema's direct aanleiding om de beslissing hierover uit te stellen of voorlopig negatief te laten uitvallen. Dit was onder andere te zien bij de beslissing in Tilburg met betrekking tot de invoering van tariefdifferentiatie (het argument van de benadeling van digibeten/sociaal zwakkeren). In Zwolle is dit af te leiden uit de weifeling om een dienstverleningshandvest in te voeren. In de Almeerse pogingen om invulling te geven aan een wijkwinkelconcept speelde het onvermogen om maatschappelijke partijen in het veld van de zorg te interesseren om mee te doen en mee te laten delen in de kosten.

De meest voorkomende spanning heeft betrekking op de afweging die wordt gemaakt op basis van het gepercipieerde nut van klantgemak. Dit is op zich niet verbazingwekkend vanwege het soort beslissingen dat is onderzocht. Aan het overgrote deel van beslissingen die in het kader van de invoering van elementen van het klantdenken worden genomen, zit een schaarste-afweging, waarbij het verwachte nut van het mogelijke extra klantgemak wordt afgewogen tegen alternatieven waaraan men de eigen inspanningen of de beschikbare middelen ook kan besteden.

In sommige gevallen is niet zozeer de confrontatie met het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken de reden dat spanningen ontstaan, maar zijn de redenen veel praktischer van aard. Zo blijkt bij beslissingen over met name openingstijden (in Zwolle bij het project 'De wachttijden te lijf!' en in Tilburg in het kader van de nota 'Dienstverlening Publiekszaken 2000-2003') dat de verwachte arbeidsonrust een grote rol speelt bij de keuzen die worden gemaakt. De verworven werknemers-

Case	Beslissing	Initiatiefnemer	Betrokken Spanningsthema's	Wijze van omgang met spanning
Tilburg	1 Kanteling organisatie	Hoger management	Perceptie nut Monopoliegehechtheid	Overtuigen
	2 Dependances	Gemengd	Perceptie nut	Momentum benutten
	3 Verbouwing publieksruimte	Management	Perceptie nut	Volhouden
	4 Vaststellen van visie	Management	Perceptie nut	Voorkomen van besluit raad
	5 Discretionaire bevoegdheid	Management	Ongelijkheid-tolerantie Loyaliteit Vertrouwen	Cultuurverandering
	6 Tarief-differentiatie	Management	Ongelijkheid-tolerantie	Tegenhouden
	7 Samenwerken met derden	Management	Monopoliegehechtheid Perceptie nut	Uitstellen
Zwolle	1 Concentratie balies in stadskantoor	Gemengd	Perceptie nut	Wijzigen argumentatie
	2 Cultuurverandering	Hoger management	Loyaliteit	Cultuurverandering
	3 Call center	Management	Perceptie nut	Overtuigen
	4 Werkplein	Management	Monopoliegehechtheid Perceptie nut	Momentum benutten
	5 Wachtijdencrisis	Politiek	Perceptie nut	Confrontatie vermijden
	6 Digitaal vergunningenloket	Management	Perceptie nut Monopoliegehechtheid	Voorkomen van besluit raad Momentum benutten
Almere	1 Oprichting Publieksdienst	Management	Monopoliegehechtheid	Benutten momentum
	2 Servicenormen	Management/college	Loyaliteit Vertrouwen in burger	Opnemen in breder project/uitstellen
	3 Deregulering	Management	Vertrouwen in burger	Uitstellen
	4 Proces herontwerp bij invoering Wmo	Wetgever	Ongelijkheid-tolerantie	Win-win creëren
	5 Klant Contact Center	Management/Burgemeester	Perceptie nut	Voorkomen van besluit raad
	6 Procesherontwerp bij WWB	Management	Loyaliteit ongelijkheidtolerantie	Benutten momentum
	7 Wijkwinkels	College/Raad	Perceptie nut Monopoliegehechtheid	Verschuiving accent, negeren

*Tabel 9.2 Overzicht van belangrijkste constatering per onderzochte beslissing*



rechten kunnen niet direct gezien worden als een typisch uitvloeisel van het beleidsuitvoeringsdenken.

De spanningen zijn minder aanwezig wanneer beslissingen in het kader van het klantdenken ook passen binnen het beleidsuitvoeringsdenken. Dit speelt bijvoorbeeld bij de beslissingen met betrekking tot het klantdenken die ook leiden tot besparingen voor de organisatie of die op een andere manier de bedrijfsvoering ten goede komen. Dit was onder andere het geval bij de beslissing in Zwolle om te investeren in de digitalisering van de vergunningverlening en bij de samenwerking met derden rondom het Werkplein De Lure. In het pleidooi van de voor de dienstverlening voordelige beslissing valt op dat aan de argumenten die passen binnen het beleidsuitvoeringsdenken, een grotere waarde wordt gehecht.

Bij het invoeren van een initiatief dat past binnen het paradigma van het klantdenken zijn er drie<sup>90</sup> mogelijke uitkomstencategorieën mogelijk in de confrontatie met het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken:

1. Het klantdenken wint het van het beleidsuitvoeringsdenken. In dit geval wordt het initiatief om de dienstverlening te verbeteren, doorgevoerd in de dienstverleningsorganisatie en neemt men de nadelen (zoals gezien vanuit het beleidsuitvoeringsdenken) ervan op de koop toe.
2. Het beleidsuitvoeringsdenken wint het van het klantdenken. In de praktijk betekent dit dat het initiatief tot verbeteren van de dienstverlening niet of nog niet wordt ingevoerd in de dienstverleningsorganisatie.
3. Klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken gaan goed samen. Met het invoeren van het initiatief in de dienstverleningsorganisatie worden zowel de belangen van het klantdenken als die van het beleidsuitvoeringsdenken gediend. Een spanning tussen beide paradigma's is dan niet aanwezig.

Uit de beschrijvingen van de transitieprocessen en de onderzochte beslissingen komt een beeld naar voren waarin vrijwel ieder initiatief om elementen van het klantdenken in te voeren risicovol is, voor wat betreft de besluitvorming die er over moet plaatsvinden. De succesvolle initiatieven waarvan de besluitvorming is onderzocht, vallen voor het overgrote deel in categorie 3. Er is een modus gevonden

---

90 In theorie zou ook nog een vierde optie mogelijk zijn, namelijk dat geen van beide paradigma's wint. Deze optie wordt in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Bij een patstelling zal in eerste instantie sprake zijn van het in stand houden van de status quo, wat praktisch betekent een overwinning voor het beleidsuitvoeringsdenken als dominant paradigma dat wordt uitgedaagd. Mogelijk opent een dergelijke patstelling een weg naar een nieuwe oplossing, die de belangen uit beide paradigma's mogelijk wel weet te combineren. Hoe dergelijke oplossingen er uit zouden kunnen zien, wordt in dit onderzoek niet behandeld. Vooralsnog kan men dan stellen dat er sprake is van de derde optie, waarbij klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken goed samengaan.

om de belangen van het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken met elkaar in overeenstemming te brengen. In een aantal van de onderzochte beslissingen is het expliciet duidelijk dat het oorspronkelijke initiatief tot verbetering van de dienstverlening is aangepast zodat het beter past in het beleidsuitvoeringsdenken. Dit deed zich onder andere voor bij het vaststellen van de dienstverleningsvisie 2000-2003 in Tilburg en bij het project Almere Direct in Almere. In deze en veel andere onderzochte beslissingen is een confrontatie met de raad over de financiering vermeden door met een budgettair neutrale financiële onderbouwing van de verandervoorstellen te komen.

Opvallend is ook dat beslissingen in de eerste categorie (het klantdenken wint ten koste van het beleidsuitvoeringsdenken) maar zelden voorkomen. Als dergelijke beslissingen al voorkomen, dan is dat vrijwel nooit gebaseerd op basis van de merites van enkel en alleen argumenten uit het klantdenken (zoals het argument dat de burger dan minder last van de overheid zal hebben). Een voorbeeld waar een beroep op de kwaliteit van de dienstverlening in het belang van klanten de doorslag heeft gegeven is de beslissing in Zwolle waarbij het contract met een extern callcenter is stopgezet om de telefonische dienstverlening weer in eigen beheer te doen. De gemeente nam daarbij een structurele verhoging van de kosten op de koop toe. Ook de kanteling in Tilburg is voor een belangrijk deel doorgegaan omdat het concept van de driedimensionale burger zo sterk werd gevonden. Bij deze beslissing is echter al een samenloop aanwezig met een veel grotere reorganisatiebeslissing, waarin de afweging van veel andere belangen (bijvoorbeeld met betrekking tot het veranderen van machtsverhoudingen) een minstens zo belangrijke rol spelen. In de gevallen dat men al kan spreken van een categorie 1 beslissing, is er meestal sprake van een vorm van meeliften op andere, veel meeromvattende beslissingen of van het gebruik maken van het momentum in het besluitvormingsproces. Een voorbeeld hiervan is het openen van stadsdeelkantoren in Tilburg. Door een herindeling ontstond een onevenredige verdeling van loketten in de gemeente. Omdat sluiting van de loketten in de net gefuseerde kleine voormalige gemeenten politiek niet haalbaar was, opende zich een mogelijkheid om ook stadsdeelkantoren in de grote woonkernen van de oorspronkelijke stad te openen.

De strategieën die zijn gebruikt om beslissingen in het kader van het klantdenken met succes door de besluitvorming te krijgen worden in paragraaf 9.5 verder uitgewerkt.

#### *Dienstverleningsverbetering in tijden van bezuiniging*

In het nieuwe decennium worden alle overheden door het snel opgelopen begrotingstekort als gevolg van de kredietcrisis geconfronteerd met ingrijpende bezuinigingen. De conclusies, die uit de onderzochte casussen te trekken zijn, voorspellen

daarom niet veel goeds voor de aandacht die gemeenten de komende jaren gaan besteden aan dienstverleningsverbetering. Op basis van de uitkomsten kan de hypothese worden geformuleerd dat investeringen in de verbetering van de dienstverlening bij gemeenten vooral doorgang zullen vinden wanneer zij in lijn zijn met de belangen van het beleidsuitvoeringsdenken. In de praktijk betekent dit dat naar verwachting nog nadrukkelijker moet worden aangetoond dat dergelijke investeringen ook bijdragen aan efficiencyverbetering en/of het effectiever en daarmee ook goedkoper uitoefenen van de primaire overheidstaken.

### **9.5 De manier waarop de betrokkenen met de spanningen omgaan**

Uit de onderzochte beslissingen komt ook een beeld naar voren van manieren waarop wordt omgegaan met spanningen die ontstaan bij de invoering van elementen uit het klantdenken. Uit de voorgaande constatering blijkt dat vooral het ambtelijk management voor de uitdaging staat deze spanningen beheersbaar te maken. Het management probeert de eigen portefeuillehouders, de raad en de medewerkers te overtuigen van de eigen ambities met betrekking tot de invoering van het klantdenken. Bij de onderzochte beslissingen gebruikt het ambtelijk management de volgende strategieën om de spanningen beheersbaar te maken in relatie tot de politieke besluitvormers:

*Overtuigen:* Soms is het in te voeren element van het klantdenken in zichzelf zo vanzelfsprekend en krachtig, dat het puur op zijn eigen merites aan de man gebracht kan worden. Deze strategie heeft bijvoorbeeld een belangrijke rol gespeeld bij de invoering van het concept van de driedimensionale klant en bij de inrichting van de organisatie op de drie klantrollen in Tilburg.

*Uitstellen van beslissingen/niet beslissen.* Het gevolg hiervan is dat het klantdenken in ieder geval tijdelijk plaats moet maken voor gevestigde belangen (die soms wel en soms ook niet terug te leiden zijn tot het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken).

*De belangen van het klantdenken in lijn brengen met de belangen van het beleidsuitvoeringsdenken.* In deze gevallen worden beslissingen in het belang van het klantdenken met name beargumenteerd met argumenten uit het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken (het is efficiënt, er wordt daarmee voldaan aan de wet, collectieve beleidsdoelen worden effectiever gerealiseerd enz.) en worden de voordelen voor de klant als gelukkige bijkomstigheid opgevoerd. Een vergelijkbaar fenomeen constateerden Zouridis en Thaens bij de evaluatie van investeringen in digitale loketten (Zouridis, Thaens e.a. 2005, p. 78). In dergelijke gevallen doet het

management regelmatig toezeggingen met betrekking tot voorspelde voordelen die de argumenten uit het beleidsuitvoeringsdenken kunnen versterken. Bij de beslissing over de digitalisering van de vergunningverlening in Zwolle en bij de introductie van een klantcontactcenter in Zwolle en Almere werden bijvoorbeeld besparingen op de formatie toegezegd om op die manier het efficiencyargument meer gewicht te geven.

*Voorkomen dat de raad over dienstverleningsaangelegenheden moet beslissen.* Bij veel van de onderzochte beslissingen is door het ambtelijk management gezocht naar manieren om geen principiële beslissingen van de raad te hoeven vragen. Dit is vooral te zien in de moeite die is gestopt om bepaalde investeringen in klantgemak te dekken uit bestaande budgetten. Deze strategie speelde bij het vaststellen van de dienstverleningsvisie 2000-2003 in Tilburg en bij de wachttijdencrisis in Zwolle, waar bijvoorbeeld liever een groot beroep werd gedaan op medewerkers om verloven op te schorten en over te werken. Ook bij het aangaan van de samenwerking bij de ontwikkeling van het gezamenlijke Digitaal Bouwloket is op deze manier in Zwolle in eerste instantie een confrontatie met de raad voorkómen. In Almere heeft men een tweede beslissing over de ontwikkeling van een klantcontactcenter niet meer afgewacht. Men is na een eerste afwijzing met een budgettair neutraal voorstel gekomen, dat alleen aan de raad hoefde te worden medegedeeld.

*Gebruik maken van de omstandigheden van het moment.* Deze strategie houdt feitelijk in dat voor de invoering van elementen van het klantdenken wordt aangehaakt bij ontwikkelingen die meer in de politieke belangstelling staan en die op zich slechts zijdelings of geen raakvlakken hebben met de dienstverlening. Deze strategie is onder andere toegepast in Zwolle toen het bestuur besloot tot de bouw van een nieuw stadskantoor (in eerste instantie overigens zonder succes) en bij de herindeling in Tilburg in 1997 toen de gemeente er zomaar twee dienstverleningslocaties bij kreeg in de voormalige, heringedeelde gemeenten. Deze omstandigheid vergemakkelijkte het besluit om op een aantal locaties met grotere bevolkingspopulaties twee extra dependances te openen.

*Verbergen/vervlechten.* Bij een aantal beslissingen zijn de belangen van het klantdenken als het ware verborgen in een hoeveelheid andere beslissingen. Een voorbeeld hiervan is de beslissing om tariefdifferentiatie in te voeren in Zwolle, waar de beslissing om aan differentiatiebeleid te gaan doen voor aanvragen die digitaal in behandeling kunnen worden genomen, was opgenomen in een legesverordening tussen honderden andere legesartikelen. De legesverordening werd behandeld als onderdeel van een grotere set verordeningen met onder andere belastingtarieven. De politieke aandacht was daardoor gevestigd op de politiek veel gevoeliger belastingtarieven. De kans, dat een bewuste afweging zou worden gemaakt over het dif-

ferentiëren van tarieven, werd zo verkleind. Bij de beslissing om een ICT-systeem te vervangen in Zwolle zijn bijvoorbeeld extra, uit het klantdenken voortgekomen, eisen in het programma van eisen opgenomen. Bij de besluitvorming konden deze eisen niet meer los behandeld worden van de behandeling van het voorstel voor de vervanging van het systeem. Hierdoor ontstond een soort alles of niets propositie.

*Nieuw bloed.* Daarnaast is er nog een specifieke strategie te onderscheiden die de onderzochte gemeenten hanteren om spanningen in de relatie met medewerkers beheersbaar te maken: nieuw bloed. Uit de voorbeelden komt naar voren dat één van de meest succesvolle middelen om weerstanden in de organisatie om te buigen, het aannemen van nieuwe managers of medewerkers is. Door het vertrek van medewerkers die de grootste moeite hebben met de door het klantdenken veroorzaakte veranderingen verandert het sentiment binnen de groep dienstverleners. Dit proces kan nog eens extra worden versterkt door het aannemen van managers en medewerkers, die de nieuw gewenste klantgerichte mentaliteit uit hun vorige baan meenemen.

## **9.6 Wat de casusonderzoeken ons leren over het theoretische raamwerk**

In deel I van dit proefschrift is het paradigma van het klantdenken uitgewerkt in een theoretisch raamwerk. In dit raamwerk zijn kenmerken van het klantdenken beschreven aan de hand van een door de paradigmatheorie van Kuhn ingegeven opdeling in opvattingen, waarden en praktijken. Daarnaast zijn potentiële conflict-thema's onderscheiden waarop het klantdenken botst met het beleidsuitvoeringsdenken. Op basis van het empirische onderzoek kunnen mogelijk ook conclusies worden getrokken over de bruikbaarheid van dit theoretische raamwerk. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij deze lessen.

Het belangrijkste dat opvalt uit de casusbeschrijvingen t.a.v. de bruikbaarheid van het theoretische raamwerk is de verwevenheid van klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken in de praktijk. Het is in de praktijk moeilijk om personen aan te wijzen die aanhanger zijn van het klantdenken in meest zuivere vorm of puur aanhanger zijn van het beleidsuitvoeringsdenken in meest zuivere vorm. Met name ook onder de uitdragers van het klantdenken worden ook waarden aangehangen die juist kenmerkend zijn voor het beleidsuitvoeringsdenken. Men stoeit in zichzelf letterlijk met de tegenstrijdigheid tussen de beide paradigma's. Het onderscheidend vermogen van het theoretische kader om de observaties in de werkelijkheid te kunnen categoriseren kan daarom mijns inziens nog worden verbeterd.

Dit neemt niet weg dat het raamwerk zeer nuttig is gebleken om conflicten en dilemma's rondom de dienstverleningsverbetering bij de onderzochte gemeenten bespreekbaar te maken. Het paradigma van het klantdenken als theoretisch kader lijkt daardoor vooral geschikt als ideaaltype, het type in zijn theoretisch meest opgeschoonde vorm, vergelijkbaar met de wijze waarop Max Weber zijn model van de rationele bureaucratie positioneerde<sup>91</sup>. Wanneer een begrip aan de hand van allerlei typerende kenmerken als ideaaltype is beschreven, dan kan vervolgens van mensen, gedragingen en organisaties gezegd worden in hoeverre zij het ideaaltype benaderen. De Jong spreekt daarbij over de meetlatfunctie: *'Het gaat om ideeën waaraan de werkelijkheid vergelijkend gemeten wordt'* (De Jong, 1997, p. 110).

Daarnaast zouden onderdelen van het paradigma van het klantdenken nog kunnen worden aangescherpt. Uit de interviews in de gemeenten komt bijvoorbeeld naar voren dat de typische voorvechters van het klantdenken zich niet zozeer bewust zijn van het gedwongen karakter van de overheidsdienstverlening (zie paragraaf 2.3.1.1 over opvattingen over de aard van de overheidsdienstverlening), maar juist geloven in hun missie om de burger als klant van de gemeente te helpen. Men redeneert zelf als het ware minder vanuit het idee dat het niet leuker gemaakt kan worden, en meer vanuit het idee dat zij het wel makkelijker kunnen maken. Daarnaast maken de interviews duidelijk dat ook door de aanhangers van het klantdenken in de onderzochte gemeenten het gepercipieerde nut van dienstverleningsverbetering wordt gerelativeerd (zie paragraaf 2.3.1.4 met opvattingen over het effect en toegevoegde waarde van het klantdenken). Men heeft over het algemeen op de schaal van de individuele gemeente geen al te hoge verwachtingen over de bijdrage van de dienstverleningsverbetering aan de verbetering van de klanttevredenheid, de beleidseffectiviteit, de efficiency of het vertrouwen van burgers in de overheid. Meestal waren er andere motivaties die meer bijdroegen aan het voornemen om zich in te spannen voor de verbetering van de dienstverlening. Ook deze constatering nodigt uit om het theoretische raamwerk op dit punt te verfijnen.

## **9.7 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van de overeenkomsten en verschillen tussen de drie onderzochte casussen. De belangrijkste constatering die op basis van de vergelijking van de drie casussen zijn gedaan zijn:

---

<sup>91</sup> Weber spreekt hier van 'rationales Verstehen'. Rationeel begrip van de werkelijkheid ontstaat pas wanneer de ideaaltypen worden vergeleken met onze waarnemingen van de werkelijkheid. De relatie tussen theorie en empirie is daarbij een zeer nauwe. De theoretische ideaaltypen zijn nodig om iets met de empirie te kunnen. Omgekeerd leert men de waarde van begrippen en theorieën niet kennen zonder een voortdurende confrontatie met de ervaringsfeiten. (Weber, 1999, p. 190)

- In geen van de onderzochte casussen is men er in geslaagd om het klantdenken in al zijn aspecten tot uitvoering te brengen. De onderzochte voorbeeldgemeenten hebben wel over een relatief grote breedte van het spectrum aspecten van het klantdenken in de praktijk gebracht.
- De invoering van het klantdenken is bij alle drie de casussen een proces van vallen en opstaan waarbij een min of meer vergelijkbaar patroon wordt doorlopen.
- De rol van het ambtelijk management is opvallend bij het nastreven van de idealen van het klantdenken. Zij voelen zich vooral vanuit hun persoonlijke opvattingen over hun professie geroepen om zich in te spannen voor het reduceren van het ongemak van de burger als klant.
- De ambtelijke managers passen – al dan niet bewust – een aantal strategieën toe om beslissingen in het belang van de dienstverleningsverbetering door de besluitvorming te krijgen.

Met het beschrijven van de overeenkomsten en verschillen tussen de drie casussen is geprobeerd een antwoord te formuleren op de vierde en vijfde onderzoeksvraag, respectievelijk *‘Welke spanningen kunnen er in de dienstverleningspraktijk van gemeenten worden waargenomen als gevolg van de introductie van het klantdenken?’*, en *‘Op welke wijze gaan gemeenten om met spanningen, die veroorzaakt worden door de introductie van het klantdenken?’*.

Ten aanzien van de geconstateerde spanningen valt te concluderen dat het in hoofdstuk 4 geïntroduceerde raamwerk voor het duiden van de bronnen van potentiële spanningen (rond de thema’s loyaliteit, vertrouwen, ongelijkheidstolerantie, monopoliegehechtheid en gepercipieerd nut) bruikbaar is om de spanningen in concrete beslissingen te vinden en bespreekbaar te maken. Wel lijken bepaalde categorieën spanningen veel vaker een rol spelen dan anderen. Met name de verschillen van mening over het gepercipieerd nut van de dienstverleningsverbetering zijn vaak aanleiding voor het niet doorgaan van initiatieven of het vinden van creatieve oplossingen om een en ander alsnog te laten doorgaan. Dit heeft deels ook te maken met de onderzoeksopzet en het soort onderzochte initiatieven voor verbetering van de dienstverlening (zie paragraaf 5.3.2 waarin er voor gekozen is om beslissingen te bestuderen op het niveau van het bestuur en het management en niet op het niveau van individuele klantinteracties door medewerkers).

Met betrekking tot het antwoord op de vijfde onderzoeksvraag over hoe betrokkenen omgaan met de spanningen die de introductie van het klantdenken opleveren, zijn de volgende zaken te concluderen:

- Voor zover de spanningen leiden tot belangentegenstellingen tussen bepaalde groepen belanghebbenden bij de gemeente, is het vaak het hogere ambtelijke

management dat het klantdenken propageert en probeert te verdedigen tegenover het bestuur en medewerkers.

- Zij doen dit aan de hand van een breed scala van methoden, die vaak gemeenschappelijk hebben dat ze de aandacht verleggen van (het belang van) het klantdenken naar andere thema's, die beter aansluiten bij de belangen van de te overtuigen opposenten. Het gaat dan om manieren om win-win situaties te creëren, het belang vanuit het beleidsuitvoeringsperspectief te benadrukken, confrontaties te vermijden of voor het klantdenken relevante beslissingen te verbergen in andere beslissingen met een veel bredere strekking. De keren, dat een belangen-tegenstelling met name wordt gewonnen op basis van argumenten die uitgaan van de kracht van het klantdenken, zijn schaars.
- De spanningen treden niet alleen op tussen groepen in de organisatie, maar stelt ook de afzonderlijke betrokkenen vaak voor dilemma's. Dienstverleners en managers hechten belang aan zowel de waarden uit het beleidsuitvoeringsdenken als aan de waarden uit het klantdenken. Zij dienen in concrete gevallen dan ook in het gerede te komen met zichzelf bij de afweging welke waarden ze in welk geval laten prevaleren.



## 10 Overheidsdienstverlening in een nieuw perspectief

### 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde wat er kan worden gedaan met de uitkomsten van het empirisch onderzoek. Daarbij wordt expliciet invulling gegeven aan de zesde en laatste deelvraag uit het onderzoek: *‘Wat kan er worden geleerd met betrekking tot de organisatie van het openbaar bestuur en de relatie burger-overheid uit de wijze waarop gemeenten omgaan met de potentiële spanningen als gevolg van de introductie van het klantdenken?’*.

Uit de analyse van de casussen, zoals die heeft plaatsgevonden in hoofdstukken 6 tot en met 9, komt naar voren dat het klantdenken nog een lange weg te gaan heeft. De waarden, opvattingen en praktijken van het klantdenken wijken zodanig af van die van het beleidsuitvoeringsdenken, dat invoering van elementen van het klantdenken maar moeizaam plaatsvindt en op veel weerstand stuit. Dit is zelfs zichtbaar bij gemeenten die voorop lopen op het gebied van klantdenken, zoals de gemeenten in de drie onderzochte casussen. De verbeteringen van de dienstverlening worden vooral geïnitieerd en aangejaagd door ambtelijke managers, die het vanuit hun beroepseer als plicht beschouwen zich in te spannen voor de individuele burger als klant van de overheid. Zij moeten hun opvattingen over een klantgerichte overheid zien te combineren met de diepgewortelde opvattingen, waarden en praktijken die het beleidsuitvoeringsdenken typeren. Het klantdenken vervangt daarbij niet zozeer het beleidsuitvoeringsdenken, maar wordt waar mogelijk ingepast in de bestaande patronen van het beleidsuitvoeringsdenken. De uitgangspunten van het beleidsuitvoeringsdenken lijken daarbij vooralsnog de overhand te hebben. Daar waar opvattingen en waarden tussen klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken conflicterend zijn, komt het klantdenken hooguit op marginale punten als winnaar uit de strijd. Dit is niet in de laatste plaats mede ingegeven door het feit dat de aanhangers van het klantdenken zelf veel opvattingen en waarden uit het beleidsuitvoeringsdenken – zoals het gelijkheidstreven, het efficiëncystreven en de gebondenheid van de overheid aan regels – ook belangrijk vinden.

De constatering uit het empirisch deel van het onderzoek duiden er op dat het klantdenken in zijn meest zuivere vorm zelfs bij vooroplopende organisaties tegen

bepaalde uit het beleidsuitvoeringsdenken voortgekomen grenzen aanloopt. Het klantdenken wordt daardoor beperkt in de mogelijkheden om tot volledige bloei te komen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke consequenties dat heeft voor zowel het klantdenken als paradigma in het openbaar bestuur als voor de praktijk van de dienstverlening bij overheden. Er wordt geprobeerd een vertaling te maken naar het theoretisch kader met betrekking tot het centraal stellen van de burger als klant van de overheid. Daarvoor wordt eerst teruggegrepen op de paradigmatheorie van Kuhn, op basis waarvan het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken zijn beschreven. In paragraaf 10.2 zal blijken dat het klantdenken vooralsnog niet de potentie heeft om het beleidsuitvoeringsdenken als dominant paradigma van de troon te stoten. Vervolgens wordt het klantdenken in paragraaf 10.3 als een rationaliteit gepositioneerd naast andere rationaliteiten waarmee het openbaar bestuur heeft om te gaan. In paragraaf 10.4 zal daarna worden ingegaan op de vraag wat de conclusies uit het onderzoek zouden kunnen betekenen voor de invoering van elementen van het klantdenken in de dienstverleningspraktijk van overheden. In paragraaf 10.5 wordt hetzelfde gedaan met betrekking tot de betekenis van de uitkomsten voor de theorievorming met name rondom institutionele vernieuwing in de bestuurskunde als wetenschap. Dit alles leidt tot een aantal voorstellen voor vervolgonderzoek, die zijn opgenomen in paragraaf 10.6. Paragraaf 10.7 bevat uiteindelijk een slotbeschouwing waarin het klantdenken als paradigma tussen andere actuele paradigma's wordt gezet.

## **10.2 Toekomst voor het klantdenken als paradigma?**

In het eerste hoofdstuk van dit proefschrift is ervoor gekozen het klantdenken te beschrijven als een paradigma met behulp van het begrippenapparaat van de paradigmatheorie van Thomas Kuhn. Daarbij is vooral gebruikgemaakt van het deel van de theorie dat het mogelijk maakt het klantdenken te beschrijven als een de individuele overheidsorganisatie overstijgende set van opvattingen, waarden en praktijken. Bewust is nog geen aandacht besteed aan een ander deel van de paradigmatheorie van Thomas Kuhn, namelijk het deel dat gaat over het verdringen van het dominante paradigma door een nieuw opkomend paradigma. Volgens de theorie van Kuhn zou een dergelijke paradigmaverschuiving of 'paradigm shift' revolutionair en niet evolutionair plaatsvinden. In deze paragraaf wordt voor de gelegenheid wel teruggegrepen op dit deel van Kuhns theorie. Het is interessant om te kijken of op basis van de onderzoeksresultaten de parallel met Kuhns wetenschappelijke paradigmatheorie doorgetrokken kan worden naar het klantdenken in het openbaar bestuur. Kunnen we, met andere woorden, op basis van de onderzoeksresultaten iets zeggen over de mate waarin het klantdenken het beleidsuitvoeringsdenken zal vervangen als dominant paradigma?

De paradigmatheorie van Kuhn veronderstelt dat het dominante paradigma in de loop der tijd eerst een aantal anomalieën gaat vertonen. Anomalieën met betrekking tot wetenschappelijke paradigma's omschrijft Kuhn als '*natures violations of the paradigm induced expectations that govern normal science*' (Kuhn, 1970/1996). Deze anomalieën worden eerst binnen het bestaande paradigma ontkend of opgelost, bijvoorbeeld door de introductie van hulphypothesen bij wetenschappelijke theorieën. Worden de anomalieën door nieuwe meetmethoden en ontdekkingen te groot, dan komt het dominante paradigma in een crisis. Kuhn stelt dan ook dat nieuwe uitvindingen en ontdekkingen altijd beginnen met de erkenning van anomalieën binnen het dominante paradigma. De gemeenschap waarbinnen het paradigma overheerst, wordt vervolgens ontvankelijker voor alternatieven. Wil een alternatief serieus genomen worden, dan dient het alternatief wel een oplossing te bieden voor de erkende anomalieën. In lijn met Kuhns beschrijving van een anomalie kan een anomalie in een sociaal paradigma worden omschreven als een binnen het paradigma niet-verwachte en ook niet gewenste uitkomst van de toepassing van opvattingen, waarden en praktijken van het sociale paradigma. Om iets te kunnen zeggen over de kracht van het paradigma van het klantdenken, zal daarom eerst gekeken moeten worden in hoeverre het beleidsuitvoeringsdenken als paradigma anomalieën kent, die ook erkend worden door de gemeenschap van aanhangers. Vervolgens dient gekeken te worden of de oplossing die het klantdenken biedt ook daadwerkelijk een oplossing kan zijn voor de eventuele anomalieën in het beleidsuitvoeringsdenken.

Laten we beginnen met de eerste vraag. Heeft het beleidsuitvoeringsdenken te maken met anomalieën, die ook erkend worden door de aanhangers? Het antwoord op deze vraag is voor een belangrijk deel al beschreven in de kritiek op het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken in paragraaf 3.4. Het beleidsuitvoeringsdenken neigt overheidsorganisaties te veel op te zadelen met een groeiend aantal regels, die op hun beurt bij klanten het beeld bevestigen van een stroperig, inflexibel en inefficiënt overheidsapparaat, met als bottom line de vervreemding van de burger van de overheid. Ondanks het feit dat het beleidsuitvoeringsdenken in het teken staat van het eerlijk en efficiënt uitvoeren van collectief vastgesteld beleid, wordt haar onvermogen juist op deze punten in de literatuur veel aangevallen (Hayek, 1944; Simon, 1947; Parkinson, 1958; Pressman & Wildavsky, 1973; Ostrom, 1974). De anomalieën zijn feitelijk net zo oud als het paradigma van beleidsuitvoeringsdenken zelf. Met recht kan worden gesteld dat het beleidsuitvoeringsdenken een aantal onwenselijke uitkomsten kent, die door een brede groep betrokkenen worden erkend.

De tweede vraag is moeilijker te beantwoorden. Het klantdenken pretendeert maar voor een beperkt aantal anomalieën van het beleidsuitvoeringsdenken een alternatief te bieden. Het klantdenken is daarbij vooral gepropageerd als een middel in de

strijd om de kloof tussen burger en bestuur te overbruggen. Klantgerichte dienstverlening kan bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen van de burger in zijn overheid. Daarnaast pretendeert het een positief effect te hebben op de realisatie van bepaalde collectief vastgestelde beleidsdoelen (denk aan de compliance-theorie van de Belastingdienst (Belastingdienst, 1994)). Voor de overige anomalieën, zoals die van de lage efficiency en de toenemende regeldichtheid, geldt dat een positief effect van het klantdenken hier hooguit indirect en als bijverschijnsel zou kunnen optreden. Het klantdenken biedt wat dat betreft maar een beperkt en indirect alternatief voor de grote anomalieën van het beleidsuitvoeringsdenken. Het klantdenken houdt zich niet nadrukkelijk bezig met de verbetering van de efficiency van het overheidshandelen. Klantgemak rechtvaardigt in het klantdenken zelfs investeringen waarvan het rendement niet of maar moeilijk kan worden uitgedrukt in andere termen dan de reductie van het ongemak voor de burger als klant.

Voor het deel waar het klantdenken wel een oplossing voor pretendeert te geven – het verbeteren van de relatie tussen burger en bestuur – is de bewijsvoering voor de gerealiseerde effecten dun. Noch in de literatuur, noch in de onderzochte casussen is overtuigend aangetoond dat verbetering van de dienstverlening leidt tot een groter vertrouwen van burgers in hun overheid. De meeste geïnterviewde personen in de casussen hopen wel dat er een positieve relatie bestaat tussen hun inspanningen om de klant centraal te stellen en het vertrouwen van de burger in de overheid, maar hebben hiervan lage verwachtingen. Men geeft steeds aan dat het mogelijke effect op de relatie tussen burger en overheid nauwelijks een rol heeft gespeeld in hun eigen motivering voor de inspanningen die men in de dienstverleningsverbetering heeft gestopt.

Mede op basis van deze constatering lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het klantdenken geen serieus alternatief biedt voor de anomalieën van het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken. Het klantdenken biedt niet zodanig revolutionaire oplossingen voor de grotere vraagstukken in de bestuurskunde en bestuurspraktijk, dat dit relatief nieuwe fenomeen het functioneren van het openbaar bestuur drastisch zal veranderen. De kansen van het klantdenken, om op termijn het beleidsuitvoeringsdenken als dominant paradigma op te volgen, zijn dan ook klein. Uit de casebeschrijvingen mag geconcludeerd worden dat de oude waarden niet worden losgelaten. Het klantdenken voegt er hooguit enkele nieuwe waarden aan toe. In de afweging tussen oude en nieuwe waarden vormen de oude waarden – in casu die van het beleidsuitvoeringsdenken – een barrière voor een succesvolle doorbraak van het klantdenken als dominant paradigma. Echte vooruitgang, waarbij het lukt om elementen van het klantdenken in te voeren, is dan ook alleen te constateren op de plekken waar het klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken nauwelijks conflicteren.

Het is in dit verband interessant ook te kijken naar de ontwikkeling van het New Public Management als alternatief paradigma voor het beleidsuitvoeringsdenken. Het bedrijfsmatig werken dat door het New Public Management wordt voorgestaan, is in de jaren '80 naar voren geschoven als remedie tegen veel van de anomalieën van het beleidsuitvoeringsdenken. Het klantdenken vindt deels zijn oorsprong in het New Public Management (zie paragraaf 2.2). Men kan zelfs verdedigen dat het klantdenken een onderdeel is van de New Public Management filosofie. Ook van het New Public Management werd verwacht dat het als alternatief voor de bestaande werkwijze in het openbaar bestuur een dominant paradigma zou worden. Maar ook het paradigma van het NPM lijkt in Nederland niet over de eigenschappen en het momentum te beschikken om het paradigma van het beleidsuitvoeringsdenken serieus te kunnen uitdagen (zie o.a. Bordewijk & Klaassen, 2000; Aardema, 2002; Politt & Bouckaert, 2004; Aardema, 2005). Zowel het NPM als het klantdenken bieden geen alternatief voor een aantal kernwaarden in het publiek domein, die nog wel door het beleidsuitvoeringsdenken worden afgedekt. Deze waarden zijn te illustreren aan het onderscheid dat Hood maakt naar een aantal waarden waaraan volgens hem iedere organisatie in het openbaar bestuur zou moeten voldoen. Hood noemt deze waarden: sigma-, theta- en lambda-waarden. De sigma-waarden staan voor het efficiënt en doelgericht houden ('*lean and purposeful*') van het openbaar bestuur. De theta-waarden moeten ervoor zorgen dat het openbaar bestuur integer en eerlijk opereert. De lambda-waarden staan voor de degelijkheid en robuustheid van het overheidsfunctioneren, het vermogen van de overheid om juist in tijden van crisis haar taak naar behoren te doen (Hood, 1991). Hood constateert in 1991 dat '*NPM can be understood as primarily an expression of sigma-type values*' (p. 15). De waarden die het klantdenken vertegenwoordigen, zijn, als ze al een plek hebben in de opdeling van Hood, vooral in te delen bij de sigma-waarden (*purposeful*). Geen van de waarden lijkt de inhoud van het klantdenken echter goed af te dekken. Het klantdenken introduceert feitelijk naast de bestaande kernwaarden in het openbaar bestuur enkele nieuwe waarden. Deze nieuwe waarden vervangen geen oude waarden, maar breiden het aantal waarden uit dat een overheid moet beschermen.

De uitkomsten van het onderzoek naar het klantdenken bij de drie gemeenten duiden meer in de richting van wat Politt & Bouckaert een herbevestiging of revival van de oude Weberiaanse waarden noemen: *We believe that what we see in the Continental European states is a distinctive reform model, one which we have decided to call the Neo-Weberian State (NWS)* (Politt & Bouckaert, 2004, p. 99). De Weberiaanse elementen die zij zien zijn:

- herbevestiging van de rol van de overheid als belangrijkste facilitator van oplossingen voor nieuwe problemen zoals globalisering, technologische veranderingen, demografische veranderingen en milieubedreigingen;

- herbevestiging van de rol van de representatieve democratie als het legitimerend element in het staatsapparaat;
- herbevestiging van de rol van het administratief recht als instrument om de relatie tussen burger en bestuur te regelen;
- bescherming van de idee van de overheid als instituut met een specifieke status, eigen cultuur en eigen voorschriften.

De ‘Neo’-elementen die zij onder andere zien zijn:

- een verschuiving van interne naar externe oriëntatie via vooral het creëren van een professionele cultuur van kwaliteit en service;
- aanvulling (en niet vervanging) van de rol van de representatieve democratie met een variatie aan instrumenten voor het raadplegen van burgers;
- een verschuiving van input- naar outputsturing, zonder inputsturing volledig af te schaffen;
- een professionalisering van het ambtelijk apparaat dat bestaat uit ambtenaren die breder kijken dan alleen het toepassen van regels.

Het empirisch materiaal uit de casussen schetst een beeld waarin zelfs de voorlopers van het klantdenken de regelgebondenheid van hun dienstverlening accepteren als uitgangspunt. De door de wet en het beleid voorgeschreven regels gelden als kaders waarbinnen naar optimalisatie voor de klant wordt gestreefd. De regels zelf en het doel daarachter worden nauwelijks aangevochten. In de praktijk blijken de meeste geïnterviewden maar weinig vertrouwen in het succes van het dereguleringsinstrument te hebben. Feitelijk blijven ook de vooruitstrevende overheidsdienstverleners regulering als één van de belangrijkste instrumenten zien van het overheidsinstrumentarium. Men heeft de hoogste verwachtingen van verbetering in de communicatie over de regels, met name in de individuele klantcontacten. Klantdenken vertaalt zich in de praktijk daardoor vooral in de professionalisering van de overheidsdienstverlener, door het aanleren van vaardigheden die verder strekken dan alleen het correct toepassen van de juiste regels. Men beroept zich expliciet op het bijzondere karakter van overheidsdienstverlening en de rol die de overheid in de samenleving heeft. Al met al passen deze constatering beter in het beeld van de door Politt en Bouckaert geschetste New Weberian State, dan in een revolutionaire omwenteling in het denken over beleidsuitvoering zoals een Kuhnianse paradigmaverschuiving zou doen vermoeden.

### **10.3 Klantdenken als een extra rationaliteit waar de overheid rekening mee heeft te houden**

Het voorgaande kent het klantdenken een relatief bescheiden plaats toe ten opzichte van reeds bestaande paradigma's. Het is geen vervanging van, maar een aanvulling

op het bestaande, door het beleidsuitvoeringsdenken gedomineerde waardestelsel in het openbaar bestuur. Omdat het klantdenken de belangen van individuele klanten centraal stelt, zorgt de aanvulling voor een extra set van belangen die in een belangenafweging van de overheid meegewogen dienen te worden. Voor zover het meewegen van individuele belangen niet nieuw is in de afwegingen die de overheid maakt, wordt er vanwege het klantdenken aan het klantbelang meer gewicht toegekend. De rationaliteit van de klant is door de komst van het klantdenken een rationaliteit waarvan meer dan ooit wordt verwacht dat de overheid er rekening mee houdt. Een van de eersten die in de Nederlandse context de rationaliteiten van overheidsorganisaties gebruikten om gedrag van deze organisaties te verklaren en te begrijpen is Snellen. In zijn oratie aan de KUB beschouwt hij een rationaliteit als een in zich gesloten stelsel van criteria voor verantwoord handelen. In een overheidscontext gaat het dan om criteria gericht op collectief gedrag, in casu beleid. Snellen onderscheidt vier rationaliteiten waarbinnen een overheid beleid moet maken (Snellen, 1987)<sup>92</sup>:

- de politieke rationaliteit: deze vereist dat althans enige problemen voor de collectiviteit worden aangepakt en dat de aanpak bijdraagt tot bestendiging van de eigen individuele of collectieve macht;
- de juridische rationaliteit: deze bevat de elementen die noodzakelijk zijn om het vertrouwen op het recht te funderen. Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en de vrijwaring van willekeur zijn daarin belangrijke waarden;
- de economische rationaliteit: die zijn oorsprong vindt in de beperkte aanwendbaarheid van collectieve middelen en de keuzes die daarom vanwege de schaarste moeten worden gemaakt;
- de technische en sociaalwetenschappelijke rationaliteit: deze rationaliteit is de rationaliteit die in het spraakgebruik meestal wordt bedoeld als men over het rationeel handelen van de overheid heeft.

Snellen stelt dat tussen de vier gezichtspunten geen algemeen geldende rationele ordening mogelijk is. Er kan geen sprake zijn van consistentie, maar hooguit van co-existentie van de verschillende rationaliteiten. Vervolgens constateert hij als ‘interessante en belangwekkende merkwaardigheid’, dat de rationaliteiten elkaar verdringen, zo niet trachten uit te sluiten. Wat in de ene levenssfeer rationeel is, wordt in de andere levenssfeer als zodanig ontkend. Toch hebben zij als randvoorwaarde betekenis voor elkaar. Hierdoor ontstaan in de praktijk ruilrelaties tussen de rationaliteiten. De co-existentie van verschillende elkaar uitsluitende rationaliteiten is in de visie van Snellen tevens een essentieel onderscheid tussen organisaties in de private sector en het publieke domein. Organisaties in de private sector

92 Alhoewel Snellen de rationaliteiten heeft beschreven vanuit het perspectief van de beleidsvorming zijn de rationaliteiten ook behulpzaam bij het begrijpen van de complexiteit van keuzes die bij de beleidsuitvoering moeten worden gemaakt.

hebben voornamelijk te maken met de economische en sociaalwetenschappelijke rationaliteit, die meestal ook nog samenvallen.

Het klantdenken kan mijns inziens gezien worden als een nieuwe rationaliteit binnen het functioneren van het openbaar bestuur, de klantrationaliteit. Deze rationaliteit veronderstelt, dat het rationeel is voor een overheid om het ongemak te minimaliseren dat zij de individuele burger aandoet bij het ontwikkelen en uitvoeren van haar beleid. Het is een in zich gesloten stelsel van criteria voor verantwoord overheidshandelen. Deze rationaliteit staat naast de vier eerder door Snellen onderscheiden rationaliteiten. Er is geen vanzelfsprekende consistentie tussen de klantrationaliteit en de andere vier rationaliteiten. Men kan zelfs stellen dat de klantrationaliteit bij voorbaat op gespannen voet staat met de andere rationaliteiten. Het belang van de individuele klant staat vaak tegenover het binnen de politieke rationaliteit gedefinieerde collectieve belang. De juridische rationaliteit werpt eerder drempels op in de individuele dienstverlening, in de vorm van formuleren, bewijzen en toetsen, dan dat ze bijdraagt aan de reductie van het ongemak waarmee de burger te maken krijgt. Reductie van het ongemak voor de klant vergt ook vaak aanwending van schaarse overheidsmiddelen, die daardoor niet ergens anders voor kunnen worden ingezet. Ook is er bij voorbaat geen overeenstemming tussen de wetenschappelijke rationaliteit en de klantrationaliteit, vooral als deze betrekking heeft op het realiseren van door de overheid na te streven collectieve doelen en niet op het individuele klantbelang. Daarnaast vormt de klantrationaliteit een randvoorwaarde voor de andere rationaliteiten. Als de overheid te weinig rekening houdt met de klantrationaliteit kan dit bijvoorbeeld ten koste kan gaan van het vertrouwen van de burger in de overheid. Het potentiële ongemak voor de individuele burger als klant werpt daarmee grenzen op met betrekking tot wat mogelijk is vanuit de politieke, juridische, economische en wetenschappelijke rationaliteit.

Snellen gebruikt zijn stelsel van rationaliteiten om ambivalenties in de bestuurskunde beter te kunnen begrijpen. De uitbreiding van de vier rationaliteiten met de klantrationaliteit doet mijns inziens recht aan de complexiteit waarin overheidsbeleid in een moderne samenleving tot stand moet komen. Zij breidt de grond uit voor het geheel eigene van de bestuurskunde en maakt haar nog boeiender dan Snellen al constateerde in zijn oratie uit 1987 (Snellen, 1987).

#### **10.4 De klant centraal in het paradigma van de beleidsuitvoering**

In de voorgaande paragrafen is geconcludeerd dat het klantdenken in zichzelf niet voldoende krachtig is om een revolutionair alternatief te vormen voor het beleidsuitvoeringsdenken. Het is hooguit een extra rationaliteit, waarmee beleidsmakers



en beleidsuitvoerders rekening dienen te houden om verantwoord te handelen. Een extra set van waarden en opvattingen, die zoveel mogelijk in overeenstemming moet worden gebracht met de al langer gekoesterde waarden en opvattingen uit het beleidsuitvoeringsdenken. De vraag die in deze paragraaf aan de orde komt gaat over de manier waarop overheden met deze extra rationaliteit het beste om zouden kunnen gaan. Daarbij kan het interessant zijn drie alternatieve strategieën als gedachte-experiment te verkennen. De eerste strategie zou kunnen worden gedefinieerd als ‘doorgaan op de ingezette weg’. Deze strategie zal effectief zijn totdat de klantrationaliteit niet meer congruent is met andere rationaliteiten ofwel totdat de belangen en waarden die door het klantdenken worden voorgestaan, niet in overeenstemming te brengen zijn met de belangen en waarden zoals die door het beleidsuitvoeringsdenken worden verdedigd.

De tweede strategie negeert het bestaan van de klantrationaliteit als factor van gewicht in de eigen beleidsvorming en beleidsuitvoering. In principe keert de overheidsorganisatie terug naar de tijd waarin het klantdenken nog nauwelijks een rol speelde in de organisatie en de inrichting van beleidsuitvoeringsprocessen.

De derde strategie gaat uit van de veronderstelling dat het klantdenken binnen overheidsorganisaties altijd een ondergeschoven kindje zal blijven en dat het daarom beter is dienstverlening aan individuele klanten zoveel mogelijk buiten de overheid te organiseren. Hieronder zullen de drie strategieën nader worden verkend.

#### *10.4.1 Strategie 1: doorgaan op de ingeslagen weg*

De eerste strategie veronderstelt dat overheden binnen de beperkingen van het beleidsuitvoeringsdenken elementen van het klantdenken proberen in te voeren. Feitelijk komt het neer op de weg die overheden met het klantdenken in de afgelopen jaren zijn ingeslagen. Uit de drie onderzochte casussen komt naar voren dat de gemeenten op een aantal vlakken de afgelopen jaren progressie hebben weten te boeken. Op een aantal andere vlakken is de progressie blijven steken in planvormingfase. Dat geldt met name rond de vraagstukken van monopoliegehechtheid, vertrouwen in burger en ongelijkheidtolerantie. Zo is bij geen van de onderzochte gemeenten een doorbraak bereikt bij het aangaan van structurele samenwerkingsverbanden met andere aanbieders van dienstverleningskanalen, ondanks serieuze pogingen in het verleden. In de confrontatie tussen klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken lijkt het beleidsuitvoeringsdenken hier toch aan het langste eind te trekken. Uit de casussen is niet duidelijk geworden of dit een tijdelijke of blijvende situatie is. De landelijk bekende voorbeelden waar wel dergelijke successen zijn te melden, zijn zeer schaars. De successen die er zijn, zijn relatief vaak ontstaan als gevolg van een wetswijziging. Het gevolg hiervan is dat het veranderde klantgerichte gedrag meer is gebaseerd op een van bovenaf opgelegde wijziging in de regels, dan op de intrinsieke wil om elementen van het klantdenken in te voeren.

De wijziging van het gedrag past daardoor binnen de kaders van het beleidsuitvoeringsdenken.

Het in het kader van dit onderzoek verzamelde materiaal doet daarom vermoeden, dat indien doorgegaan wordt op de ingeslagen weg, het klantdenken alleen succesvol zal zijn op de plaatsen waar de opvattingen en waarden van het klantdenken niet conflicteren met opvattingen en waarden van het beleidsuitvoeringsdenken. Dit kan bijvoorbeeld zijn wanneer de invoering van elementen van het klantdenken bijdraagt aan efficiencydoelstellingen van de organisatie, de gelijkheid bevordert ofwel de willekeur en de discretionaire bevoegdheid van de dienstverlener beperkt, of een significante verbetering bewerkstelligt bij het realiseren van concrete beleidsdoelstellingen die niet primair gericht zijn op het verhogen van het klantgemak. Het is dan aan de overheidsmanagers om de eigen ambities ten aanzien van de klantgerichte overheid te laten meeliften op veranderingen die worden ingezet in het kader van het beleidsuitvoeringsdenken. Op de plekken waar het klantdenken en het beleidsuitvoeringsdenken botsen zal de kans groot zijn dat de waarden en opvattingen van het beleidsuitvoeringsdenken doorslaggevend zullen zijn. Ook zal de kans reëel blijven dat eerder ingevoerde elementen van het klantdenken geen lang leven beschoren is, zodra de gemeente wordt geconfronteerd met de noodzaak van besparingen. Zie hiervoor het voorbeeld van dependances bij de gemeente Tilburg.

De verwachting is daarom dat het volgen van de eerste strategie, het doorgaan op de ingeslagen weg, vanuit het perspectief van het klantdenken niet het meest bevredigende resultaat oplevert.

#### *10.4.2 Strategie 2: negeren van de klantrationaliteit*

Een tweede strategie die overheden kunnen overwegen, is het negeren van het klantdenken als een relevante rationaliteit bij het maken van keuzen. Gegeven de kennis die er momenteel is over de beperkte effecten van het klantdenken en het conflicterende karakter van het klantdenken met de eveneens belangrijk gevonden bestaande opvattingen en waarden uit het beleidsuitvoeringsdenken, kan het klantdenken mogelijk als een voorbijgaande hype worden opgevat. Het kan dan interessant zijn een gedachte-experiment uit te voeren door een overheid voor te stellen waarin de individuele burger niet als klant centraal wordt gesteld. Hoe zou deze overheid er uitzien? Zou het vertrouwen van de burger in deze overheid aanzienlijk lager zijn? Zouden de klanten hun ontevredenheid tonen in de vorm van politieke interventies?

De invoering van elementen van het klantdenken vergt relatief grote inspanningen van het management en de medewerkers. Men moet oude manieren van werken afleren, en nieuwe manieren aanleren. Weerstand moet worden overwonnen, terwijl het risico bestaat dat processen niet volgens plan verlopen en klanten eerder meer ontevreden dan meer tevreden naar huis keren. Daarnaast legt de invoering beslag op een deel van de schaarse middelen die de overheid tot haar beschikking heeft. Telt men daarbij op dat de beoogde effecten van klantgericht werken moeilijk zijn aan te tonen en dat de gemiddelde klant meestal toch wel tevreden is over het niveau van de dienstverlening, dan is een negeer-strategie op zich geen onrealistische keuze. Er zijn dan twee varianten mogelijk. De overheid kan er voor kiezen om geen extra inspanningen in de dienstverlening stoppen, maar deze op hetzelfde niveau te houden. Of zij kan zelfs haar huidige inspanningen op het gebied van de dienstverlening gaan afbouwen. Stel dat een dergelijke overheid haar inspanningen niet richt op de invoering van elementen van het klantdenken, maar juist gebruikt om elementen van het beleidsuitvoeringsdenken te versterken. Deze overheid zou bijvoorbeeld kunnen overwegen om haar dependances te sluiten, de openingstijden van haar overgebleven balies te beperken en geen gelegenheid te bieden voor het indienen van telefonische vragen of vragen per e-mail. Deze overheid zou haar productiecapaciteit veel efficiënter kunnen inzetten. Zij zou meer controle kunnen hebben over wat er gecommuniceerd wordt met de klant. De klant zal op zijn beurt weer meer moeite moeten doen om informatie over de dienstverlening te krijgen.

Uit de gesprekken bij de drie onderzochte gemeenten komt naar voren dat vrijwel alle betrokkenen verwachten dat als de gemeente niets doet, de tevredenheid van burgers snel en aanzienlijk zal afnemen. Stilstand is achteruitgang. De veronderstelling is, dat de verwachtingen van burgers ten aanzien van de dienstverlening van de overheid continu toenemen. De groeiende mogelijkheden die burgers ervaren als klant van het bedrijfsleven, projecteren ze op de overheid. Of deze veronderstelling werkelijk waar is en of zij opgaat voor grote groepen van de Nederlandse bevolking is nog nauwelijks onderzocht. Dit kan een interessant onderwerp zijn voor een vervolgonderzoek.

#### 10.4.3 *Strategie 3: dienstverlening buiten de overheid organiseren*

De derde strategie die kan worden overwogen is de dienstverlening te organiseren buiten de overheid. Deze strategie veronderstelt dat de overheid zich zou moeten concentreren op het behartigen van collectieve belangen. Er zou zo min mogelijk aandacht en energie moeten worden besteed aan pogingen om de belangen van individuele klanten in overeenstemming te brengen met het collectief belang, anders dan op beleidsniveau.

Vertrekpunt bij deze strategie is de constatering dat het beleidsuitvoeringsdenken blijkbaar zodanig fundamentele waarden en opvattingen bevat over het functioneren van het openbaar bestuur, dat deze ook in de toekomst gekoesterd dienen te worden. De uitdaging is dan om deze fundamentele waarden op één of andere manier toch te combineren met de nagestreefde waarden uit het klantdenken, namelijk het streven naar ongemakreductie voor de individuele klant van de overheid.

Ten eerste zal de overheid dan moeten erkennen dat zij niet de meest geschikte organisatie is voor het verrichten van klantgerichte dienstverlening. De waarden, opvattingen en praktijken uit het beleidsuitvoeringsdenken zullen altijd een daadwerkelijk klantgerichte dienstverlening in de weg staan. In een dergelijke visie ligt de nadruk bij de taken en rol van de overheid op het behartigen van collectieve belangen en niet zozeer van belangen van individuele burgers.

Ten tweede zal men als uitgangspunt moeten nemen dat burgers liever geen zaken doen met de overheid. Kenmerk van overheidsdienstverlening is, dat de burger feitelijk altijd in een gedwongen relatie met de overheid zit. Bestaat een dergelijke gedwongen relatie niet, dan zal oprecht de vraag gesteld moet worden of er sprake is van een overheidstaak. Burgers doen een beroep op dienstverlening van de overheid hetzij omdat de wet hen daartoe dwingt (denk bijvoorbeeld aan vergunningen), hetzij omdat hun persoonlijke situatie hen daartoe dwingt (denk aan voorzieningen voor gezondheid, werkloosheid of armoede, de zogenaamde *Leistungsverwaltung*), hetzij omdat de overheid vanuit haar beleidsautonomie hen daartoe dwingt (denk aan bekeuringen, aanschrijvingen en/of belastingen, de zogenaamde *Eingriffsverwaltung*). Vanuit het perspectief van de burger zou het dan het beste zijn, dat hij niet in een dergelijke gedwongen relatie met de overheid terecht hoeft te komen. Voorkomen is beter dan genezen. Dit zou concreet betekenen dat een overheid die erkent dat zij geen goede dienstverlener is, zich niet zozeer inspant om haar dienstverlening te verbeteren, maar haar aandacht richt op het voorkómen dat diensten moeten worden verleend. Voorbeelden van overheidsorganisaties die al deels zo omgaan met hun dienstverlening zijn de Sociale Verzekeringsbank met onder andere de kinderbijslag (automatisch), de Belastingdienst met de loonbelasting (via de werkgever) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer met de APK-keuringen (via de garages). Dit op zich vraagt al een fundamentele wijziging in de benadering van overheidsdienstverlening. In plaats van dat een overheid zich probeert te profileren op haar dienstverlening aan individuele burgers, zal zij zichzelf juist zo veel mogelijk onzichtbaar moeten maken. Of, om de woorden van Zuurmond & Lammers te herhalen *“hoe minder je van een overheid ziet, hoe meer je van de overheid geniet”* (Zuurmond & Lammers, 2001, p. 75).

Een overheid die wil voorkómen dat burgers diensten bij de overheid moeten afnemen, zal zich richten op het reduceren van het aantal diensten dat bij de overheid moet worden afgenomen. Voor zover dit niet mogelijk is, zal zij zich in ieder geval

moeten toelagen op het reduceren van het aantal (gedwongen) klantcontacten. Het reduceren van het aantal diensten dat een burger van de overheid moet afnemen, is niet alleen een kwestie van dereguleren. Er kan ook nadrukkelijk gedacht worden aan het aanbieden en uitvoeren van de overheidsdienst door marktpartijen. Dit wordt extra interessant als men beseft dat veel overheidsdiensten gericht op individuele klanten niet op zichzelf staan, maar vaak onderdeel vormen van een veel breder vraagpatroon, waarvan de overheidsdienst maar een klein deel uitmaakt. Zo kan een bouwvergunning worden gezien als een onderdeel van de dienst om een gebouw te realiseren, is een studiebeurs onlosmakelijk verbonden met het onderwijstraject dat iemand wil volgen en is een door de gemeente te verstrekken Wmo-voorziening onderdeel van een breed pakket om een zorgbehoevende in staat te stellen een draaglijk leven te leiden.

Wanneer er vanuit wordt gegaan dat marktpartijen een natuurlijke prikkel hebben om zich in te spannen voor de belangen van hun klanten, dan zou overheveling van delen van de op individuen gerichte overheidsdienstverlening naar dergelijke intermediairs een verbetering kunnen betekenen voor zowel de klant als de overheid. De klant kan profiteren van de volgende voordelen: ten eerste krijgt hij keus uit meerdere aanbieders. Hij kan daardoor steeds kiezen voor de aanbieder die de overheidsdienst het best laat aansluiten bij zijn eigen behoeften. Ten tweede kunnen de aanbiedende marktpartijen de overheidsdienst beter integreren in een breder dienstenaanbod dat aansluit bij het vraagpatroon van de klant. Een voorbeeld kan dit illustreren. In de beleving van veel mensen is een paspoort een noodzakelijk document dat men nodig heeft om op reis te gaan. Een reisagent kan zijn klanten erop wijzen dat bij het boeken van de reis van de klant verwacht wordt dat hij een geldig paspoort heeft. Naast het regelen van een vliegticket en een hotelboeking kan de reisagent vervolgens ook aanbieden om ervoor te zorgen dat de klant op tijd een nieuw paspoort krijgt indien men samen constateert dat het reisdocument is verlopen. Het proces van het aanvragen van een paspoort start dan bij het reisbureau. In de praktijk bieden veel reisbureaus al vergelijkbare diensten voor het aanvragen van visa voor verre landen bij buitenlandse consulaten.

Het idee van op afstand zetten van de dienstverlening aan individuele klanten is op zich niet nieuw. Een aantal overheden past dit principe al bewust toe. De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) heeft de verplichte APK-keuring ondergebracht bij garagehouders. Garagehouders kunnen het product APK-keuring integreren in de algemene dienstverlening die zij bieden bij het onderhoud van auto's van particulieren. Ook tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige staat een rijke wereld van intermediairs. Accountants en administratiekantoren integreren de belastingaangifte in een totaalpakket aan administratieve diensten die ze voor bedrijven en vaak ook particulieren uitvoeren. Ook uitgevers bieden in de vorm van belastingalmanakken en belastingdiskettes een intermediaire dienst, die het doen van aangiften makkelijker moet maken voor hun klanten. Niet alleen accountants

en uitgevers doen hun best een deel van de overheidsdienstverlening in hun dienstverleningsaanbod integreren, ook vakbonden hebben het doen van de belastingaangifte voor hun leden verheven tot een belangrijk argument om lid te worden van de vakbond. Allen integreren overheidsdienstverlening vanuit een ander perspectief in hun eigen dienstverleningsaanbod, met als resultaat dat de burger als klant een breed spectrum aan keuzes heeft. De Belastingdienst onderhoudt met deze intermediairs professionele relaties, die ervoor zorgen dat de aangifte, eenmaal goed voorbereid door de intermediair, snel en efficiënt kan worden verwerkt<sup>93</sup>.

Ook andere overheden kunnen profiteren van de inschakeling van marktpartijen als intermediairs. Intermediairs kunnen door hun beroepsmatige relatie met de overheid door de overheid veel professioneler en zakelijker worden benaderd. De overheid hoeft minder te investeren in voorlichting en in uitleg van regels en procedures. Deze taak wordt immers overgenomen door intermediairs. Ook wordt het minder van belang om verschillende onderdelen van de overheidsdienstverlening met elkaar te integreren. Het combineren van diensten van verschillende overheden of van verschillende diensten van dezelfde overheid, kan namelijk ook goed gedaan worden door intermediairs. De overheid kan zich mede daardoor beter concentreren op haar primaire taak, namelijk het behartigen van het collectief belang op het geografische of functionele domein waar haar wettelijk afgebakende autonomie ligt. Zij kan aanvragen kritisch toetsen aan de daarvoor opgestelde regels, zonder zich in te hoeven leven in de burger als klant en zonder een loyaliteits- of rolconflict te riskeren. De wederzijdse rollen en verwachtingen tussen burger en overheid kunnen met het uitplaatsen van de dienstverlening daardoor helder worden gesteld. De overheid is er voor het collectief belang. De intermediaire marktpartijen voor het belang van de individuele burger.

De inschakeling van marktpartijen als intermediair leidt per definitie ook tot verschillen in kosten voor overheidsdienstverlening. Ook zal in sommige gevallen de transparantie van de kosten van de overheid afnemen. Dit kan zowel in het voordeel als in het nadeel van de burger als klant uitpakken. Denk aan het garagebedrijf dat nu al de kosten van de APK-keuring kwijtscheldt, indien men de periodieke onderhoudsbeurt bij het bedrijf laat uitvoeren. In ruil voor het gebrek aan transparantie krijgt de burger als klant echter wel de keus om, indien men de kosten te hoog vindt, de dienst bij een andere marktpartij af te nemen.

---

93 Meer over deze benadering van overheidsdienstverlening is beschreven in het artikel Hoogwout, M., 'Klantgericht werken met outletmanagement: Alternatieve overheidsdienstverlening', in: *Overheidsmanagement* Nr. 1 (januari 2008): p. 10-13.

Wil een dergelijk dienstverleningsconcept werkbaar zijn, dan zullen overheden hun dienstverleningsprocessen zodanig moeten organiseren dat de klantcontacten kunnen worden uitgeplaatst bij intermediaire marktpartijen. Dit vereist verregaande modularisering en standaardisering van met name intake-processen. Wil men dat recht wordt gedaan aan het streven naar gelijkheid voor de wet en het voorkómen van willekeur, dan zal de discretionaire bevoegdheid van de intermediair bij het toepassen van een overheidsdienstverleningsmodule tot een minimum moeten worden beperkt. De overheid kan daarbij bijvoorbeeld gebruikmaken van certificering of andere vormen van formele erkenning van geselecteerde marktpartijen als intermediairs. Daarnaast zal de overheid zelf de regie en de verantwoordelijkheid moeten houden over de kern van de dienst. Dit is in ieder geval het toetsen van de aanvragen aan de hand van de daarvoor geldende regels en het nemen van besluiten met betrekking tot de vraag in hoeverre een klant aan zijn plichten jegens de overheid heeft voldaan en/of in hoeverre hij recht heeft op een bepaalde vergunning of voorziening. De toegevoegde waarde en de discretionaire ruimte van de intermediair ligt dan vooral in het combineren van de strak gereguleerde afzonderlijke overheidsdienstverleningsmodules met elkaar en met het eigen dienstverleningsaanbod, dat los staat van de overheidsdienstverlening.

Een strategie waarin delen van de overheidsdienstverlening worden uitgeplaatst lijkt daarmee de waarden van het klantdenken (respect voor het individu, c.q. de behoeften van de individuele klant centraal) te kunnen combineren met de centrale waarden van het beleidsuitvoeringsdenken (gelijkheid, legaliteit en efficiency).

De idee van uitplaatsing van overheidsdiensten buiten de overheid zelf en het daarmee realiseren van een zuivere rollenscheiding tussen de overheid als behartiger van het collectief belang, en de intermediaire marktpartijen die belang hebben bij het zo goed mogelijk dienen van de belangen van individuen, grijpt terug op een specifieke visie op de overheid. Deze visie wordt misschien nog wel het beste verwoord door Jane Jacobs. Zij benadrukt in haar boek *'Systems of Survival: a Dialogue on the Moral Foundation of Commerce and Politics'* uit 1992 het belang van het scheiden van de rollen van overheid en markt. De overheid kan zich beter niet inlaten met praktijken en morele uitgangspunten die kenmerkend zijn voor marktpartijen. Van ondernemers op de markt wordt onder andere gewaardeerd dat zij vertrouwen hebben in de toekomst en het goede in de mens, dat zij vrijwillige afspraken maken en met elkaar concurreren (Jacobs, 1992). Dit zijn allemaal uitgangspunten die passen in het paradigma van het klantdenken. Van overheden wordt onder andere verwacht dat zij niet te verleiden zijn tot onderhandelingen met individuele belanghebbenden, dat zij rekening houden met calamiteiten en het slechte in de mens en dat men de rangorde eerbiedigt. Zodra overheden zich toch inlaten met morele uitgangspunten uit het handelssyndroom ontstaan mengvor-

men die volgens Jacobs moreel verwerpelijk zijn. Een overheid die zich laat verleiden tot onderhandelen met individuele burgers of bedrijven is kwetsbaar zo niet corrupt. Een overheid die geen rekening houdt met het slechte in de mens is naïef. Een ambtenaar die eerlijkheid en openheid stelt boven trouw aan zijn werkgever dreigt al snel te worden verketterd als klokkenluider. Omgekeerd is een ondernemer die aan liefdadigheid doet verdacht en zou een bedrijf dat niet concurreert moeten worden aangeklaagd wegens kartelvorming. Deze visie op een duidelijke rollenscheiding tussen overheid en markt ofwel tussen het publieke en private domein, is vooral actueel in het onderzoek rond hybride organisaties. Hybride organisaties voeren zowel publieke als private taken uit, waarbij ze deels als monopolist en deels als marktpartij hun bestaansrecht moeten bewijzen. Binnen de theorie van de rollenscheiding tussen publiek en privaat is een hybride organisatie iets dat moet worden vermeden. Hybride organisaties hebben de neiging instabiel te zijn. Ze neigen ofwel te veel naar de markt en verwaarlozen als ondernemer daarbij hun publieke taak, ofwel ze worden te afhankelijk van subsidies omdat ze niet vrij genoeg zijn om als marktpartij bepaalde onrendabele diensten en doelgroepen uit te sluiten (In 't Veld, 1995; Verhoef & Simons, 2001). Wanneer vanuit deze theorie wordt gekeken naar overheidsdienstverlening, dan is een overheid die binnen één organisatie probeert het belang van de individuele klant te combineren met collectief belang, op zijn minst een organisatie die zichzelf in een lastig parket brengt. Het dienen van beide belangen leidt tot suboptimalisatie. De dienstverlener lijkt óf te veel mee te gaan met de klant, waarmee hij de doelstellingen van zijn politieke opdrachtgevers veronachtzaamt. Of hij past, in tegenstelling tot de door hem als dienstverlener opgewekte verwachtingen, de regels van zijn opdrachtgever te rigide toe, met als gevolg een klant die nog minder tevreden is. In het slechtste geval kan de dienstverlener niet kiezen en heeft hij alleen zijn eigenbelang als referentiekader (Lipsky, 1980).

## **10.5 Klantdenken en institutionele vernieuwing**

In paragraaf 1.4.5 is stilgestaan bij de relevantie van het onderzoek voor de grote onderzoeksvragen van de bestuurskunde. Daarbij is aangegeven dat het onderzoek past in de jongste bestuurskundige traditie rondom het New Public Management en in het bijzonder binnen het onderzoek naar de kloof tussen burger en bestuur en de institutionele vernieuwing die daarop een antwoord probeert te geven. Hieronder zal ik kort stilstaan bij wat er gezegd kan worden over de discussie over de institutionele vernieuwing op basis van het uitgevoerde onderzoek.



### 10.5.1 Over het begrip institutionele vernieuwing

In de sociologie is een institutie een maatschappelijk patroon dat de individuen in die maatschappij programmeert volgens (al dan niet bewuste) omgangsregels en sociale arrangementen (zie o.a. Van Hoof & Van Ruysseveld, 1999, p. 22). Visser en Hemelrijck verstaan er onder *‘naar tijd en plaats gebonden sociale constructies die menselijk gedrag en daarmee ook het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren’* (Visser & Hemelrijck, 1998, p. 71). Instituties kunnen daarbij zowel concrete sets van regels en (samenstelsels van) organisaties zijn, zoals de wetten, de rechterlijke macht en de gemeente als openbaar lichaam, als minder vast omschreven patronen zijn, zoals de begrippen familie, markt, huwelijk of opvoeding. Edwards wijst op het duurzame karakter van instituties: *‘Instituties zijn robuust ten opzichte van externe druk. Er is geen sprake van dat instituties zich continu en flexibel aanpassen bij ontwikkelingen in de omgeving’* (Edwards, 2001, p. 118). De wijze waarop de instituties zich als sets van patronen, omgangsregels en sociale arrangementen in de loop der tijd ontwikkelen, wordt door sociologen ook wel aangeduid als het rationaliserings- of moderniseringsprobleem. Het rationaliserings- of moderniseringsprobleem is één van de drie hoofdaandachtsgebieden van de sociologie (Ultee e.a., 2001)<sup>94</sup>. Het vraagstuk van de institutionele vernieuwing kan worden beschouwd als de bestuurskundige tegenhanger van deze hoofdvraag van de sociologie. Institutionele vernieuwing gaat dan over de wijze waarop en mate waarin overheden bestuurlijke arrangementen en andere vaste patronen om maatschappelijke vraagstukken te beteugelen, rationaliseren en/of moderniseren. Edwards definieert voor het analyseren van de reikwijdte van interactieve beleidsvorming als institutionele vernieuwing twee criteria: (a) veranderingen in de rolopvatting van ambtenaren en politici en (b) veranderingen in de aanpak van de besluitvorming. In het kader van het onderwerp overheidsdienstverlening zou daar nog een derde aan toegevoegd kunnen worden namelijk (c) (duurzame) veranderingen bij de uitvoering van het beleid. Ook deze laatste veranderingen kunnen immers duurzame veranderingen in sociale of bestuurlijke arrangementen inhouden.

### 10.5.2 Klantdenken als institutionele vernieuwing

Het klantdenken als paradigma leidt tot op zekere hoogte tot veranderingen die als institutionele vernieuwing kunnen worden aangemerkt. Uit de onderzochte casussen komt naar voren dat de verandering van rolopvatting bij ambtenaren en politici zich in ieder geval voordoet bij het (hogere) ambtelijke management. Deze

<sup>94</sup> Ultee cs. beschouwen naast het rationaliseringsprobleem, het ongelijkheidsprobleem en het cohesieprobleem als de twee andere hoofdaandachtsgebieden van de sociologie (Ultee 2001, p.16)

groep actoren heeft duidelijk een ontwikkeling in de rolopvatting doorgemaakt die zich niet alleen uit in gewijzigde uitvoeringspraktijken binnen de onderzochte gemeenten. Ook op een breder plan vertaalt de verandering in rolopvatting zich in het als beroepsgroep gezamenlijk oppakken van vernieuwingen. Denk daarbij aan de oprichting van de Vereniging Directeuren van Publieksdiensten (VDP) en aan het Antwoord©-concept dat door deze groep is ontwikkeld en nu breed wordt uitgedragen<sup>95</sup>. Qua verandering in de besluitvorming hebben de veranderende opvattingen over de relatie tussen burger en overheid op rijksniveau al geleid tot veranderende bestuurlijke arrangementen zoals aangepaste wetten en de start van diverse programma's om ook de manier van werken bij en tussen overheden aan te passen. De onderzochte voorbeelden bij de drie gemeenten laten in beperkte mate vooral aanpassingen van instituties zien gericht op het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. De institutionele vernieuwing in het belang van de klanten van de overheid lijkt daarbij echter steeds beperkt te worden door grenzen die vanuit de – nog steeds zeer sterke – opvattingen en waarden uit het beleidsuitvoeringsdenken worden opgeworpen. De vernieuwingsinitiatieven lijken vooral kansrijk te zijn als er geen tegengestelde belangen bestaan op de vijf potentiële conflictthema's (1) loyaliteit van de ambtenaren, (2) de mate waarin men de burger als klant durft te vertrouwen, (3) de mate waarin men ongelijkheid durft te tolereren, (4) de mate waarin men autonomie durft te delen en met name (5) de mate waarin men de investering in de individuele klantrelatie als nuttig beschouwt (zie paragraaf 4.3). Oude patronen lijken daarbij juist op het vlak van dienstverleningsvernieuwing de boventoon te blijven voeren. In paragraaf 10.2 werd in dit verband al geconcludeerd dat de dienstverleningsvernieuwing eerder aansluit bij wat Politt en Bouckaert de New Weberian State noemen (Politt & Bouckaert, 2004, p. 99) in plaats van bij een doorbraak van het New Public Management. De oude structuren en opvattingen worden aangekleed en uitgebreid met een laagje klantgerichtheid.

Daarnaast maken de case-onderzoeken duidelijk dat er bij institutionele veranderingen in de dienstverleningssfeer een grote kans is op een verslechtering van de dienstverlening voordat de voordelen van de vernieuwing zichtbaar worden. De gewenningstermijn is daarbij in de onderzochte gevallen vaak meerdere jaren. Deze bevinding sluit aan bij de 'hype cycle' theorie zoals die wordt gebruikt door het Amerikaanse onderzoeksinstituut Gartner voor het begrijpen van de effecten van technologische innovaties (Fenn & Raskino, 2008). Gartner bouwt op zijn beurt weer voort op het onderzoek van de econome Carlota Perez (Perez, 2002). De hype cycle theorie veronderstelt dat nieuwe technologische innovaties in eerste instantie

---

95 Zie voor een beknopte beschrijving van het Antwoord©-concept tabel 1.1. in paragraaf 1.2.1 of de publicatie 'Gemeente heeft Antwoord©: Het Klant Contact Center van gemeenten als frontoffice voor de hele overheid', Utrecht, 15 januari 2007.

met hoge verwachtingen worden gevierd (de zogenaamde ‘peak of inflated expectations’) alvorens verguisd te worden wanneer blijkt dat ze niet aan de verwachtingen kunnen voldoen (de ‘trough of disillusionment’). Pas nadat de wereld de aandacht heeft verloren voor de nieuwe technologie lukt het de ontwikkelaars om in de relatieve luwte toch geleidelijk vooruitgang te boeken (de ‘slope of enlightenment’) en haast ongemerkt de innovaties onderdeel van de dagelijkse praktijk te maken (het ‘plateau of productivity’). Een parallel valt te trekken voor de vernieuwingen op dienstverleningsvlak, zowel op het niveau van specifieke veranderingen in de dienstverlening als op het niveau van het klantdenken als paradigma. Het casusmateriaal laat zien dat met name de grote organisatorische veranderingen een proces doorlopen dat overeenkomsten heeft met een hype cycle. Op het niveau van het klantdenken als paradigma lijkt het er op dat de ‘peak of inflated expectations’ inmiddels is bereikt. We komen in een fase waarin de verwachtingen van de mogelijkheden van het klantdenken steeds meer naar beneden toe worden bijgesteld. Mocht de hype cycle ook toepasbaar zijn op het klantdenken, dan zou de komende jaren een tijd moeten aanbreken waarin in de relatieve luwte het klantdenken zich verankert in de alledaagse praktijk van de overheidsdienstverlening. Dit zou ook aansluiten bij de conclusies van paragraaf 10.3 waarin wordt gesteld dat het klantdenken naast de reeds eerder onderkende rationaliteiten een geaccepteerde rationaliteit wordt bij het maken van beleid en het inrichten van uitvoeringsprocessen van de overheid.

### 10.5.3 *Is institutionele vernieuwing in het klantdenken meer dan verbale vernieuwing?*

In de literatuur over institutionele vernieuwing heerst de opvatting dat veel institutionele vernieuwing vooral beperkt blijft tot het taalgebruik in het discours (i.c. alleen maar als verbale vernieuwing kan worden gezien) of als nieuw ritueel maar zelden leidt tot duurzame aanpassing van bestuurlijke arrangementen en/of sociale patronen (zie o.a. Van Twist, 1995; Hajer, 1989; Edelenbosch & Monnikhof, 2001). Ook herkennen sommige auteurs veel herhalingen van eerder geprobeerde initiatieven in de vernieuwingspogingen van de overheid (o.a. Korsten, 1997). Het onderzoek in dit proefschrift laat zien dat, met name als de uitvoeringspraktijk bij de analyse wordt betrokken, er wel degelijk veranderingen optreden in instituties als ‘naar tijd en plaats gebonden sociale constructies die menselijk gedrag en daarmee ook het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren’ (Visser & Hemelrijck, 1998, p. 71). De bestaande instituties tonen zich echter ook hier robuust. De duurzame veranderingen ontstaan relatief langzaam. Een deel van de veranderingen lijkt echter stand te houden en zich te vormen tot (nieuwe) duurzame instituties. Zo is bijvoorbeeld de publieksdienst als een organisatorische manifestatie van het klantdenken een sociaal arrangement

dat nu breed als vanzelfsprekend wordt ervaren voor de dienstverlening door gemeenten aan individuele burgers en bedrijven. Ook de rol van het internet heeft een niet meer weg te denken invloed gehad op de manier waarop overheden voortaan met hun individuele klanten om zullen gaan. Een ander deel van de ideeën uit het klantdenken lijkt minder duurzaam van karakter. Zo is anno 2010 bij veel gemeenten weer een teruggang te zien in de omvang van openingstijden c.q. de bereikbaarheid van de gemeente (zij het dat dit gepaard gaat met de opkomst van werken op afspraak). Ook lijkt op basis van de onderzochte casussen het klantdenken nog nauwelijks te beklijven bij de politici in het lokale bestuur, gegeven hun reactieve houding tegenover dienstverleningsvraagstukken. De samenhang tussen de opvattingen, achterliggende waarden en manifestaties van het klantdenken biedt echter een rijk en complex beeld van grote en kleine veranderingen in de instituties rondom de dienstverlening door overheden. Deze veranderingen gaan, alhoewel we niet op een paradigmashift hoeven te rekenen, in ieder geval verder dan alleen verbale vernieuwing of de introductie van weinig zeggende rituelen.

#### *10.5.4 Het concept 'paradigma' om institutionele vernieuwingen te bestuderen*

Een tweede conclusie die ten aanzien van de institutionele vernieuwing kan worden getrokken, is het belang om bij het onderzoeken van de vernieuwingen niet alleen de vernieuwingen als losse initiatieven op zichzelf te beschouwen, maar daarin nadrukkelijk ook de achterliggende beweging in al haar waarden, opvattingen en uitingsvormen te betrekken. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de paradigmabenedering van Thomas Kuhn een geschikt raamwerk biedt voor het analyseren van zowel de ideeënwereld en de drijfveren achter de institutionele vernieuwing als de zichtbare uitingsvormen van deze ideeënwereld. De paradigmabenedering verschilt met name van de meer traditionele methoden om vernieuwingen te beschrijven omdat er minder wordt uitgegaan van één machtscentrum (of besispunt) van waaruit de idee van de vernieuwing wordt geïnitieerd en wordt gedirigeerd. Tot op heden wordt het succes van de vernieuwingen vooral afgemeten aan de effecten die bij één vernieuwingsproject, -programma of beleidstheorie zichtbaar zijn. Klantdenken kent net als vele andere vormen van institutionele vernieuwing juist een breed veld van actoren op verschillende niveaus en plekken in het openbaar bestuur. Deze actoren komen elkaar niet alleen tegen op het werk, in raadsalen, collegekamers of managementoverleggen, maar ook op congressen, symposia, trainingen en niet te vergeten aan de loketten en op straat. Tussen hen groeien ideeën en opvattingen die zich op den duur op allerlei plekken vertalen in kleine en grote aanpassingen van instituties. Het concept paradigma biedt een ideaal abstractieniveau om deze samenhang tussen actoren, ideeën en praktijken te kunnen beschrijven en te begrijpen.

## 10.6 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De in de voorgaande paragrafen beschreven lessen en overwegingen bieden allen een prikkelend perspectief op de vraag hoe overheden het beste om kunnen gaan met de klantrationaliteit. Het onderzoek heeft echter nog geen uitsluitsel kunnen geven met welke maatregelen of aanpak overheidsorganisaties het beste gediend zijn. Het antwoord op deze vraag valt echter buiten de reikwijdte van dit proefschrift. Wel biedt het aanknopingspunten om een aantal vragen te definiëren, die interessant zouden zijn voor vervolgonderzoek. De volgende thema's komen daar volgens mij als eerste voor in aanmerking:

- *De relatie tussen prestaties van overheden en het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben:* Een van de belangrijkste motivaties om de dienstverlening te verbeteren is de veronderstelling dat betere dienstverlening uiteindelijk leidt tot meer vertrouwen in de overheid en dat zij daarmee essentieel is voor de legitimiteit van het overheidshandelen. In dit proefschrift heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de literatuur over dit onderwerp. Het onderzoek naar dit vermeende verband is zeker in een Nederlandse context nog uitermate beperkt. Het schaarse materiaal duidt daarbij bovendien ook nog eerder op een ontbreken van enig verband, dan op een duidelijke positieve relatie. In het casusonderzoek heb ik ook nauwelijks kunnen stilstaan bij dit veronderstelde verband. Toch beschouw ik het begrijpen van de relatie tussen de prestaties van overheden en het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben als één van de kernvraagstukken van de moderne bestuurskunde. Mijn indruk is dat het onderzoek hiernaar nog in de kinderschoenen staat. We zijn nog nauwelijks in staat om het begrip vertrouwen te operationaliseren of te meten, laat staan dat we empirisch kunnen onderbouwen hoe overheden het beste het vertrouwen van burgers kunnen behouden en/of winnen.
- *De motivatie en rol van het ambtelijk management bij het nastreven van dienstverleningsverbetering:* In het onderzoek is opgevallen dat de eigen beroepsopvatting c.q. beroepseer van het ambtelijk management een veelgenoemde motivatie vormt voor het enthousiasme waarmee dienstverleningsverbetering wordt opgepakt bij de onderzochte gemeenten. Mogelijk ligt hier dan ook de sleutel voor het succesvol aanpakken van niet alleen dienstverleningsverbeteringen, maar mogelijk ook andere gewenste institutionele vernieuwingen in het openbaar bestuur. Nader onderzoek zou meer licht kunnen werpen op hoe sterk deze mechanismen zijn en in welke situaties ze effectief ingezet kunnen worden. Het onderzoek kan dan bijvoorbeeld aansluiten bij de verschillende beroepscodes, zoals de burgerservicecode en de recentelijk vastgestelde Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (Ministerie van BZK, 2009), zoals die door het Rijk en andere instanties worden gepromoteerd.
- *Dienstverlening versus andere mogelijkheden om het vertrouwen van burgers in*

*de overheid te vergroten:* In paragraaf 2.2.2.3 is zijdelings aangestipt dat de verbetering van de dienstverlening wordt gezien als één van de remedies tegen de vervreemding van de burger van zijn overheid. De dienstverleningsverbetering werd daarbij geplaatst naast andere instrumenten die hetzelfde doel nastreven: interactieve beleidsvorming, transparantie, handhaving en legitimiteit in enge zin (i.c. dat de overheid zichzelf aan de wet houdt). Het beschouwen van de dienstverleningsverbetering in dit bredere kader heeft nog nauwelijks plaats gevonden. Tops heeft hiertoe een eerste aanzet gegeven in zijn oratie 'Gemeenten en Gezag' uit 1995. Sindsdien is er op het vlak van zowel de interactieve beleidsvorming als de handhaving en de dienstverlening veel gebeurd. Het combineren van de opgedane ervaringen met de verschillende instrumenten zou onze kennis over het inzetten van een meer effectieve mix kunnen vergroten.

- *Verschillen in soorten overheidsdiensten:* In dit onderzoek is er vanuit gegaan dat overheidsdiensten gericht op individuele burgers en bedrijven een zodanig aantal kenmerken gemeenschappelijk hebben, dat het weinig zin heeft onderscheid te maken naar soorten of categorieën (zie onder andere paragraaf 2.3.1. en 10.4.3.). Toch wordt er ook in de bestuurspraktijk regelmatig onderscheid gemaakt naar soorten van overheidsdiensten. Dimensies die daarbij worden onderscheiden zijn:
  - Eingriffsverwaltung versus Leistungsverwaltung (Van Wijk en Konijnenbelt, 1997). Diensten die het gevolg zijn van het feit dat de overheid zelf ingrijpt zijn in ieder geval in juridische zin anders van aard, dan diensten waarbij de burger zelf een beroep doet op de overheid en de overheid in de positie is om gunsten te verlenen.
  - In paragraaf 10.4.3 is een driedeling gegeven van de aard van de dwang op basis waarvan burgers met de individuele dienstverlening van de overheid te maken krijgen, te weten:
    - Op basis van wettelijke voorschriften die het eigen initiatief van de burger beperken (bijvoorbeeld vergunningen en reisdocumenten).
    - Op basis van actief overheidsingrijpen (handhavingsacties en eventueel ook belastingaanslagen).
    - Op basis van onfortuinlijke persoonlijke omstandigheden zoals armoede, werkloosheid, ziekte, ouderdom of handicap (inkomens-, opleidings- en zorgvoorzieningen).
  - Hierop aansluitend wordt in de literatuur ook wel onderscheid gemaakt naar de rollen van de overheid jegens de burger. Een voorbeeld hiervan is het onderscheid dat Hiemstra maakt naar de overheid als politieke organisatie, als dienstverlener, als regeltoepasser en handhaver, als ontwikkelaar en als beheerder (Hiemstra, 2003 p. 36). Bij iedere rol van de overheid hoort volgens hem ook een andere rol van de burger en daardoor ook een andere (dienstverlenings)benadering.

- Standaarddiensten versus maatwerkdiensten. Zodra er ruimte is om de burger als klant met een combinatie van overheidsdiensten van dienst te zijn, ligt er ook meer ruimte om gradaties van klantvriendelijkheid en klantgerichtheid toe te passen.

In diverse reacties op dit onderzoek is gesuggereerd, dat een onderscheid tussen soorten diensten wel degelijk kan uitmaken voor de mate waarin het klantdenken succesvol kan zijn. Het onderzoek is echter niet zo opgezet dat specifieke uitspraken konden worden gedaan over de verschillen van benadering naar soorten of categorieën van overheidsdiensten. Vervolgonderzoek zou mogelijk meer licht kunnen werpen op de mogelijkheid en wenselijkheid om een dergelijk onderscheid te hanteren bij het verklaren van de mate van klantgerichtheid van overheden.

### 10.7 Slotbeschouwing: Klantdenken als één van vele paradigma's

Bij het afronden van dit manuscript is het moment gekomen om terug te kijken op het onderzoek. Wat ik geprobeerd heb, is om met een specifieke bril naar bepaalde ontwikkelingen in het openbaar bestuur te kijken. Deze ontwikkelingen heb ik samengevat onder het begrip klantdenken. De bril waarmee ik naar het klantdenken heb gekeken, beschouwt de ontwikkelingen als een bestuurlijk paradigma. Met de keuze van de bril bepaal je in belangrijke mate wat je wel en wat je niet ziet. Ik meen dat ik met de bril die ik heb opgezet, de ontwikkelingen in een ander en mogelijk nieuw perspectief heb kunnen zetten, waardoor we met elkaar beter kunnen begripen waarom mensen in overheidsorganisaties handelen zoals ze handelen. Toch komen al terugkijkend vragen bij mij op. Hoe belangrijk is het thema klantdenken nu echt? En hoe relevant is het onderzoek daarbij? Hebben de overheidspraktijk en de bestuurskunde wel wat aan deze manier van kijken?

Een van de gedachten die mij doen reflecteren op het doorlopen onderzoeksproces is de mogelijkheid om voor het paradigma klantdenken andere voor de bestuurspraktijk actuele fenomenen in te vullen. Denk bijvoorbeeld aan maatschappelijke bewegingen om te streven naar duurzaamheid, privacy, emancipatie of diversiteit. Het gedachtegoed achter dergelijke bewegingen wordt door brede lagen in de samenleving ook als moreel wenselijk geaccepteerd. Ook deze bewegingen zouden kunnen worden beschreven als opkomende paradigma's. Groepen in de samenleving hangen de ideeën achter deze paradigma's aan. Zij proberen die ideeën op dit moment ook binnen overheidsorganisaties door te voeren. Ook daarbij ontstaan spanningen met bestaande opvattingen, waarden en praktijken. De kans is niet ondenkbaar dat een onderzoek met in plaats van 'klantdenken' een ander fenomeen als thema tot vergelijkbare uitkomsten zal leiden. Ambtelijke managers, die in iets geloven en dat met al hun creativiteit proberen door te voeren. Bestuurders, klan-

ten en medewerkers die het prima vinden zolang ze er geen last van hebben. Een paradigma, dat niet in staat is de bestaande paradigma's ten fundamentele uit te dagen of te verdringen, dat hooguit kan leiden tot een extra rationaliteit of factor waarmee overheden rekening dienen te houden. Wie weet, is met dit proefschrift dan toch een basis gelegd om op een nieuwe manier naar al deze fenomenen te kijken: een bril die meer begrip wil kweken voor de dilemma's waarmee overheidsorganisaties en de mensen, die daarbinnen hun werk moeten doen, vrijwel dagelijks worstelen.



# Summary

Since the early 1990's, the idea of what this thesis refers to as Client Oriented Government has received a tremendous amount of attention in both central and local governments. These organizations are now changing to reflect a greater emphasis on customer convenience – they are creating new channels to service customers, conducting market research, changing laws to reduce their administrative burden, and introducing service manifests. An understanding of how this relatively new phenomenon influences the behaviour of governments is important if we are to understand the relationship between citizens and their governments within the context of accelerating institutional innovation.

## *A paradigm approach to Client Oriented Government*

This thesis contains the results of a study on how local governments deal with the frictions caused when the concept of Client Oriented Government is introduced into their organisations and work processes. The phenomenon is described as a paradigm, as introduced by Samuel Kuhn in his 1962 book 'The Structure of Scientific Revolutions' (Kuhn, 1970/1996), in which he used the term to describe competing scientific schools and movements. Using the concept of paradigms to describe the phenomenon of Client Oriented Government offers opportunities to its describe beliefs, values and practises, and also makes it possible to compare different (old versus new) paradigms and isolate potentially conflicting differences.

Client Oriented Government has the properties of a public administration paradigm:

- It contains a distinct set of beliefs such as 'the government is intended to serve individual citizens', 'citizens are demanding increased convenience in their interaction with the government' and 'improving service delivery to individual citizens raises trust in the government';
- A community of believers embrace the concept of Client Oriented Government and propagate its use;
- These followers use an infrastructure of magazines, conferences and societies to share their common interest in the concept of Client Oriented Government;

- The paradigm represents values such as ‘respect for individual citizens and their preferences’;
- The community shares a specific vocabulary that strengthens the bond between them.

### *A study into how the paradigm influences play out in real life*

The thesis begins by describing the paradigm of Client Oriented Government, and then describes the paradigm that preceded it – a paradigm of policy execution. The study then compares both paradigms, and explains the five fundamental differences between them. The empirical section of the thesis describes how these differences play out in real life, as well as the results of research into how local governments are dealing with the resulting tensions. The final part of the thesis explores the lessons learned from this the empirical and theoretical research, and what this might mean for the future of Client Oriented Government.

## **The paradigm of the Client Oriented Government**

Government services aimed at individual citizens and organizations have specific properties in common. Essentially, the services exist to protect common interests from potentially conflicting individual interests. They are either compulsory by law (the use of permits, identity documents, tax returns, and so on) or they are unavoidable because of personal circumstances (such as welfare benefits). Public law dictates that the provision of these government services must be based on unilateral decisions taken by governments, without the consent of the party that is asking for the service.

### *Putting the paradigm in historical perspective*

The emergence of Client Oriented Government is rooted in a combination of historical developments in society, commerce, government and technology. Together they offered a window of opportunity for Client Oriented Government to take root. From a sociological point of view, as the idea of individualization made citizens more self aware, it also made them more critical towards both commerce and governments. The movement towards citizen emancipation and equal rights started in the Age of Enlightenment, and the past century has seen the speed of this change increase exponentially. This in turn has had effects on commerce and has changed the relationship between producers and consumers. An emphasis on mass production and competitive pricing – supported by schools of scientific management – then shifted the emphasis towards consumer preferences and the design of

products to fit certain market niches. The 1960's saw the development of 'the science of marketing', and quality movements in the 1970's and 1980's emphasized the importance of customer satisfaction as one of the best predictors of long-lasting commercial success. This in turn had an effect on government, as the emergence of the welfare state introduced many new services delivered by governments to citizens as individual clients. The increasing costs of these expensive services then caused governments to adapt more business-like approaches towards service production and delivery. The New Public Management movement propagated these approaches starting in the 1980's, contributing to the awareness that citizens were actually 'clients' of government services. Then, in the 1990's, a crisis in government trust helped to position the instrument of service delivery as a new means to regain trust. By this point, modern technology had developed in such a way that both commerce and government now had the tools they needed to customize service delivery to individual preferences. Where improved service delivery had been constrained by regulations and physical obstacles, the myriad of possibilities introduced by the Internet suddenly gave governments a policy choice – they could choose to improve service delivery, or they could choose not to.

*Beliefs, values and practices: putting the individual first*

Client Oriented Government can be characterized by beliefs such as:

- Citizens are not content with their current service delivery options;
- The improvement of service delivery can contribute to regained trust in government;
- Offering a choice of service delivery channels within the context of increased competition can help to achieve these goals.

The most important value driving these beliefs is respect for the individual and their specific circumstances, needs and preferences. The relationship between citizens and their government is characterized as a customer-supplier relationship. Client Oriented Government therefore changes government practices in several ways:

- A drive towards service integration;
- A focus on electronic service delivery (e-government) and multi-channelling;
- The promotion of deregulation;
- An increase in the amount of discretionary competence given to street level bureaucrats;
- The introduction of service manifests;
- The introduction of projects intended to change the culture of civil organizations.

### *The downside*

However well-intentioned this shift in attitude is, the paradigm also faces criticism. Many question the role of the citizen as a client of government services. Does treating citizens as customers give them a wrong impression about their own responsibilities as members of society? Might citizens become spoiled and more discontented than they were before? Others question the ability of the client-oriented approach to contribute to trust in government, improved efficiency and increased effectiveness of government policies.

## **The paradigm of the Policy Execution Oriented Government**

### *The citizen as part of a collective*

Client Oriented Government emerged while another paradigm was dominant in everyday government practice. This other paradigm doesn't emphasize the needs and preferences of individual citizens as much as it pursues the interests of society as a collective of citizens. The focus is on the execution of government policies as the result of democratic collective decision processes, and is referred to as the paradigm of Policy Execution Oriented Government in this thesis. Within this paradigm, government services embody the execution of policy rules, and are a way to protect collective interests. The juridical nature of service is emphasized, and service delivery to individual citizens is approached as a technical and instrumental process. The idea of citizens as 'clients' takes a back seat – policy makers such as politicians are seen as much more capable of assessing what individual citizens need.

### *Legality, equality and efficiency*

Within this paradigm, trust in government is determined by its ability to work according to the rules. Legality, equality and efficiency are dominant values, determining both how service delivery processes are organized and how clients are approached. Citizens are the subject of rules or policies. They definitely aren't 'consumers'. Because civil service is intended to be a neutral instrument in the hands of elected politicians, the options given to street level bureaucrats are strictly regulated to rule out any chance of inequality. Policy Execution Oriented Government is visible in everyday government practice by its juridical nature of service delivery and the abundant use of administrative law. There is also a strong tendency to concentrate service delivery in large agencies in order to profit as much as possible from economies of scale. The specific Dutch construction of 'medebewind', in which local governments deliver central government services, can be seen as a means of securing this neutrality and equality in local service delivery.

### *Severe criticism*

Policy Execution Oriented Government has been the subject of severe criticism for decades. As early as the beginning of the twentieth century Max Weber warned of the dangers of the bureaucratic model – his own invention, and one of the paradigm's main pillars. Since then, many authors have pointed out the pitfalls of the current way in which governments try to execute policies and deliver services. The efficiency of large government agencies and their ability to reach policy goals has been particularly questioned, as has the ability to control street level bureaucrats. The paradigm has an inherent tendency to regain control over policy execution by increasing regulation, resulting in a self-fulfilling prophecy. Increased regulation increases bureaucracy and diminishes efficiency. It often does not lead to better results.

### **Fundamental differences between the paradigms**

Client Oriented Government and Policy Execution Oriented Government do have a set of values, beliefs and practises in common. For example, both embrace proactive service delivery and the use of ICT. However, the paradigms also display fundamental differences in several areas. These differences are concentrated around five themes:

- *Loyalty to Policies versus Loyalty to Individuals*: In Policy Execution Oriented Government, civil servants who deliver services are supposed to be loyal to their political bosses and the policies and laws they have to enforce. In Client Oriented Government, civil servants are expected to empathize with individual clients who are asking them for help;
- *Distrusting Citizens versus Trusting Citizens*: Policy Execution Oriented Government assumes that citizens will put their own short-term direct benefits ahead of long-term 'enlightened' interests. Since citizens are going to focus on their own interests, with the potential to harm government interests, government should prepare for the worst and decide what's best for the citizen. Client Oriented Government assumes that citizens are responsible, can be trusted, and know what is good for them in the long run. The provision of service delivery is based on these assumptions;
- *Equality-based Rigidity versus Tailored Individual Solutions*: Policy Execution Oriented Government tries to prevent differences in service and approach between clients for fear that this might undermine faith in the law and trust in government. Client Oriented Government tries to find individual solutions to client needs, which can lead to individual differences in service;
- *Protecting Autonomy versus Increasing Cooperation*: Policy Execution Oriented

Government cherishes the autonomy given by law. In this paradigm, cooperation between governments means a loss of autonomy, which might lead to a less effective and inefficient execution of the tasks assigned to them by law. Protecting autonomy therefore far outweighs the interests of the individual. Client Oriented Government assumes that cooperation between governments is good if it reduces discomfort for clients;

- *Positive versus Negative Perceived Benefits:* Policy Execution Oriented Government believes that ideas to reduce ‘client’ discomfort mainly result in higher costs and the potential to undermine policy. It has little faith in any perceived benefits. Client Oriented Government operates according to the belief that reducing individual discomfort results in many positive effects for both clients and government. It improves client satisfaction, contributes to faith in government, and results in increasingly effective policy execution – citizens are more likely to comply with government regulation, thereby lowering policy costs.

These fundamental differences could explain the friction that results when Client Oriented Government is implemented within government organizations. It could also explain why these organizations are often reluctant to improve service delivery to individual clients. Investigating the existence of this friction in an empirical environment demonstrates the validity of these assumptions.

### **Case study methodology to investigate friction in three cases**

A case study methodology was used to investigate the existence and cause of friction within government organizations that try to implement aspects of service-oriented government. We selected three Dutch local government organizations with an exceptional reputation in service delivery improvement for this purpose (City of Tilburg, City of Zwolle and City of Almere). An overview of past implementation efforts within each organization resulted in a selection of decisions for further scrutiny, and the considerations behind decisions to implement or not implement improvement efforts were analysed. The research design also included an investigation into negative or postponed decisions, to reduce the risk that relevant frictions might be overlooked. The arguments used during the decision-making process and the weight that the decision makers attributed to these arguments told us a lot about the existence of friction, and about the way local governments deal with it.

## How local governments deal with friction

The most important conclusions drawn from the analysis of the three cases can be summarized as followed:

- *Local governments went through a similar development process.* In all three cases, a program to change organizational culture formed a starting point for increasing awareness about the citizen's role as a client. The scope of the programs was broader than a new 'client' orientation, and included major reorganizations in which departments that offered services to individual clients were clustered within single service delivery units. At first, this reorganization caused a setback in client satisfaction, and it took an average of two years to overcome these issues and achieve measurable client satisfaction. Then came a new period of interest in client orientation, in which many initiatives were launched in a wide variety of service delivery aspects. Some of these initiatives failed, resulting in a period of consolidation to increase coherence between the initiatives. This was done by developing a shared vision of Client Oriented Government.
- *The most important trigger for implementing Client Oriented Government was not client demand or political pressure, but management ambition.* A select group – mostly those in higher management – fuelled almost all of the efforts to change on behalf of the client. These managers showed great perseverance in overcoming resistance from both politicians and civil servants. Town councils were mostly reactive towards the implementation of client oriented improvements, and were happy to embrace proposals in this direction as long as the costs were limited. These same councils were also very alert to negative media attention surrounding stories about service delivery. The involvement of aldermen or mayors seemed to be based on coincidence, and not on any particular affinity to the topic of service delivery improvement. Aldermen were especially reluctant to add the subject of service delivery to their managerial responsibilities, and it was not seen as an area in which they could profile themselves in the political arena.
- *The most common source of friction was the variety of perceptions surrounding the benefits of service delivery improvement.* This partly had to do with the kind of decisions that were investigated in these cases. The implementation of a dual system in local government in The Netherlands means that service delivery has increasingly become the responsibility of aldermen and management. Only proposals connected to new budgets reach the town council, who then have to debate the issue of costs related to the perceived benefits of the proposed service improvement.
- *The chances on friction decreased when decisions about service delivery improvement were in line with the beliefs and values of the Policy Execution Oriented Government paradigm.* This was the case when improvements also led to efficiency gains, and proposals didn't result in new budgets.

- *The chances of acceptance for service delivery improvements decreased when they were based solely on arguments pointing out the benefits for clients.* In other words, cases in which arguments from the Client Oriented Government paradigm won out over arguments originating from the Policy Execution Oriented Government paradigm were rare.
- *Managers responsible for service delivery use several tactics to guide proposals for service delivery improvement through decision processes:*
  - One of the most observed tactics was the use of momentum, in which elements to improve service delivery were presented in proposals that didn't have service delivery improvement as a main objective;
  - In one case, a major relocation of office space aimed at reducing property costs was used to cluster and integrate service delivery units;
  - In another, the integration process between several local government organizations was used to open a larger number of service counters in main population areas;
  - The replacement of legacy systems was also used to incorporate digital service delivery into the requirements program in such a way that a separate decision on the digital service delivery part was not possible;
  - Another tactic involved avoiding confrontation with town councils by defining proposals in such a way that only management and/or aldermen needed to decide on their implementation;
  - The tactic of hiding service improvement proposals was also used. For example, a proposal to introduce differentiation in service delivery tariffs based on different channels – something that could potentially lead to discrimination between clients – was presented as a part of a proposal that contained more than 200 other local tariff changes. Because several other proposals for tariffs changes were more sensitive to political debate (such as local tax tariffs) the chances were realistic that decision makers wouldn't notice the proposal to differentiate tariffs among delivery channels.

### **New perspectives on government service delivery improvement**

*Client Oriented Government is not likely to become the dominant paradigm*

The conclusions from the case study suggest that the Client Oriented Government paradigm does not overshadow the deep-rooted values and beliefs that are typical in the Policy Execution Oriented Government paradigm. The new values and beliefs have not replaced the old ones, and it is not likely that the Client Oriented Government will become the dominant paradigm in local government practice. Where these new values and beliefs do play a role is as an extension of the old ones. This has made decision-making in local government even more complex.



*Client Oriented Government introduces however the concept of client rationality*

In 1987, Snellen introduced four rational spheres in which government policy development could lead to internally consistent and logical outcomes:

1. The political rational sphere in which government decisions are the result of a power balance;
2. The juridical rational sphere, in which decisions are valued based on juridical, sound argumentation, protecting the legitimacy of government decisions;
3. The economical rational sphere, in which logical decisions are decisions that deal most economically with scarce resources;
4. The scientific rational sphere, which focuses on the best solution for the policy goal to be reached (Snellen, 1987).

The emergence of the Client Oriented Government paradigm adds a new sphere – the sphere of client rationality. Policy choices can lead to entirely different outcomes when the perspective of the client is taken into consideration. What is good for individual clients might cost society more, and might cause friction when it rubs up against legal principles (such as when transparency causes increased administrative burden for both governments and clients). It might also not be as focused on the common interest that the policy is designed to protect. However, while client rationality might not be dominant, it is hard to ignore in modern policy making.

**Local governments have three alternatives**

Local governments have started to realize that client interests will always compete with other interests represented by the other rational spheres. They also need to face the possibility that they will never become an excellent service delivery entity, especially not compared with the possibilities and incentives that commercial organizations use to improve client satisfaction. What options are available to local governments once they become fully aware of their delicate relationship with their citizens as customers? They have three alternatives:

1. *They can continue to optimize service delivery within the limitations dictated by the other rational spheres.* In this alternative, efforts to improve service delivery are not likely to counterbalance the return in terms of gained trust, efficiency improvements or policy effectiveness.
2. *They can decide that an individual citizen is not – and never will be – a government client.* They can then redirect the investments and resources they have made in terms of service delivery improvement initiatives towards other priorities, such as improving efficiency or involving citizens in the policy development processes.
3. *They can actively prevent citizens from becoming individual clients of government services.* This could be done by designing policies to avoid transaction relationships between citizens and the government. The intake procedure or

the start of the service delivery processes could be organized at arm's length through intermediaries in both the (semi) public and the commercial domain. After all, these intermediaries often have a more natural relationship with government 'clients', and they also have more of an incentive to combine and merge services for their customers' customized service propositions. Governments could maintain a portfolio of intermediaries to guarantee that their policies reach all of their intended recipients. For example, architects could become 'the counter' for building permit applications, travel agencies could conduct the 'intake procedure' for travel document applications or identity papers, and the family doctor could serve as a 'counter' for the application of governmental care arrangements.

Recognizing the limitations of Client Oriented Government and facilitating intermediaries to take over the government's role and act as natural counters for government service delivery processes offers two distinct opportunities. First, it serves individual citizens as clients of government services. Second, it serves government organizations as they protect common interests and pursue policy goals.

## **Client Oriented Government and institutional innovation**

### *Client Oriented Government has brought about change*

The results of these case studies can also be analysed as examples of attempts to implement institutional innovation. The Client Oriented Government paradigm has resulted in lasting changes, especially in the organization of public service delivery and the creation of new regulations. However, these changes are not as fundamental and as far-reaching as one might have hoped for, as they seem to be limited by the values and beliefs of the Policy Execution Oriented Government. These results support the observations made by Politt and Bouckaert that innovations in continental Europe don't reflect the results of the New Public Management movement as much as they reflect a revival of old Weberian values accompanied by a set of client-oriented improvements, which they call the New Weberian State (Politt & Bouckaert, 2004, p. 99).

### *A comparison to technology theory*

The implementation process in the three cases shows remarkable similarities to the ones predicted by the hype cycle theory for technology innovation (Fenn & Raschino, 2008). In this theory, a phase of relatively inflated expectations is followed by a period of disillusionment and shattered expectations. The subsequent shelter from media attention allows the people involved to continue to develop the innovation quietly, resulting in a long period of sound returns on investment. Within

the context of this comparison, the Client Oriented Government paradigm seems to be over the 'peak of inflated expectations'. A period of silent, invisible progress may now occur before people finally taste the fruits of this new paradigm in everyday life.

### *Paradigms are a useful framework*

This study has also shown that the paradigm concept offers a useful framework for describing institutional innovations. It offers opportunities to describe the non-tangible world of beliefs and values, as well as the symptoms and results of these beliefs and values in the real world. The paradigm concept is also better suited for these purposes than several other concepts. First, it doesn't focus on organizations or societies as entities (as is the case within culture theory), but concentrates instead on a discipline or constellation of actors within a society. Second, it doesn't require a centre of concentrated power from which decisions are coordinated (as is the case within policy theory).

## **Epilogue: New insights, new questions**

### *A call for additional research*

This study into the frictions that the Client Oriented Government paradigm causes in local governments is one of the first attempts to understand the relationship between governments and citizens as their customers. Not surprisingly, the study doesn't just provide answers and new insights, it also raises new questions. Hopefully, these questions will act as an impetus for new research projects in this area:

- More insight into the contribution of service delivery improvements to the creation of trust in governmental institutions might help governments to allocate their scarce resources to the instruments that contribute the most;
- This might also be used to compare the impact of service delivery improvements with other strategies to improve trust in government;
- This study also revealed that the amount of change within government organizations relies heavily on middle and higher management, and the role that motivation plays within this group deserves more attention;
- Finally, this study assumed that the similarities between government services are so dominant that there was no need to differentiate along service characteristics. However, there may be different attitudes towards government services depending on differences in their characteristics. Further research is needed to reveal the relevance of differentiation, and how this could help governments focus their service delivery strategies.

*Same story, different dilemma's*

The concept of Client Oriented Government has been defined in this study as a paradigm. Governments are continuously confronted with similar concepts and developments. For example, the concept of sustainable, environmentally-friendly government could easily be described as a paradigm with its own beliefs, values and practices – all of which enjoy considerable sympathy among the population. While this paradigm may not be dominant enough to overshadow existing paradigms, it might lead to a new rationality for governments to consider while making new policies. Similar comparisons could be made for the promotion of diversity or the pursuit of female emancipation. Perhaps this study can be used as a new way to look at these and other new phenomena: an approach that can increase the sympathy for government organizations and the people within that have to deal with comparable dilemma's on a virtually daily basis.<sup>96</sup>

---

96 Met dank aan Stephen Johnston voor het redigeren van deze Engelse samenvatting

## Bijlage A: Vooruitstrevende gemeenten op het vlak van het klantdenken

Gemeente <sup>97</sup>	Rang Overheid.nl monitor ('06)	Vooruitstrevend in	Blijkt uit
Alkmaar (94.267 inw.)	33 (62,55%)	Centrale balie Bedrijvenloket	OL2000, Pilot Landelijk project Loket Bouwen, Wonen & leefomgeving (LP BW&L)
Almere (181.810 inw.)	54 (57,91%)	Deregulering	Trekken van VNG dienstverleningsvisie en Kloosterhoeveberaad Voorhoede gemeente programma Overheid.nl
Alphen a/d Rijn (70.600 inw.)	73 (52,78%)	Voorloper o.a. SCO	Van Dijk & Van der Meer (2002)
Amersfoort (137.008 inw.)	150 (42,42%)	Loket B&W Samenwerking met derden t.a.v. wonen	Pilot LP BW&L Van Dijk & Van der Meer (2002)
Boekel (9.398 inw.)	385 (31,19%)	Deregulering Vertrouwen in burger	Eigen onderzoek, media
Delft (96.095 inw.)	30 (62,61%)	Vraagpatroon clustering	OL2000 pilot
Den Haag (469.568 inw.)	13 (69,72%)	Digitalisering (Glazen stad- huis) Verbeterprogramma 'Majesteit'	Superpilot digitaal loket
Deventer (97.000 inw.)	231 (37,62%)	Zorg en informatieloket, Samenwerking met derden	Pilot Landelijk project Loket Bouwen en Wonen Van Dijk & Van der Meer (2002)
Dordrecht (119.821 inw.)	1 (91,89%)	Digitaal loket Samenwerking Stadswinkel	Winnaar diverse prijzen (o.a. overheid. nl monitor 2007) Van Dijk & Van der Meer (2002)

97 Inwoneraantallen op basis van VNG-ledengegevens per 11-06-2007

<b>Gemeente<sup>97</sup></b>	<b>Rang Overheid.nl monitor ('06)</b>	<b>Vooruitstrevend in</b>	<b>Blijkt uit</b>
Eindhoven (209.179 inw.)	49 (57,60%)	Digitaal loket Stadswinkels	Superpilot digitaal loket
Enschede (154.554 inw.)	2 (84,48%)	Digitaal loket Centrale balies	OL2000 pilot Superpilot digitaal loket voorhoedegemeente EGEM
Gouda (70.943 inw.)	129 (43,76%)	Centrale balie	Van Dijk & Van der Meer (2002)
Groningen (180.000 inw.)	41 (59,77%)	Samenwerking met derden in woonservice centrum	OL2000 pilot LP BW&L Van Dijk & Van der Meer (2002)
Hellevoetsluis (39.633 inw.)	183 (40,38%)	Samenwerking met derden in kader van woondienst- verlening	Van Venrooij (2002) OL2000 pilot LP BW&L
Helmond (84.299 inw.)	81 (51,23%)	Digitaal loket Ontwikkeling stadswinkel	Superpilot digitaal loket
Leusden (28.989 inw.)	143 (42,92%)	Digitalisering	Voorhoedegemeente EGEM
Kerkrade (48.745 inw.)	127 (44,23%)	Nieuwbouw gemeentehuis	Van Dijk & Van der Meer (2002)
Maastricht (122.070 inw.)	58 (56,61%)	Frontoffice integratie	Aangehaald door Van Dijk & Van der Meer (2002)
Moerdijk (36.672 inw.)	200 (39,19%)	Balieconcept (geen aparte balies meer voor vakafde- lingen)	OL2000 Pilot
Nijmegen (157.473 inw.)	96 (48,40%)	Bouwen & Wonenloket Digitale ontsluiting vergun- ningdossiers	Pilot OL2000
Rheden (45.067)	118 (45,56%)	Integratie balies Publieks- zaken	SCO OL2000 pilot LP BW&L
Tilburg (200.757 inw.)	74 (52,70%)	Kanteling naar Publieks- dienst	o.a. Tops & Van Vught (1998) Voorhoedegemeente OL2000 pilot LP BW&L
Tytsjerksteradiel (32.311 inw.)	193 (39,52%)	Loket B&W	Van Dijk & Van der Meer (2002)
Uden (40.262 inw.)	72 (52,90%)	Loketintegratie Productencatalogus	Pilot Landelijk project Loket Bouwen en Wonen
Venray (39.121 inw.)	124 (44,51%)	Centrale balie	Van Dijk & Van der Meer (2002)

<b>Gemeente<sup>97</sup></b>	<b>Rang Overheid.nl monitor ('06)</b>	<b>Vooruitstrevend in</b>	<b>Blijkt uit</b>
Vught (25.157 inw.)	102 (47,48%)	Zorgloket	Pilot OL2000
Zaansstad (141.370 inw.)	66 (54,7%)	Zaankanteling Telefonische dienstverlening	Aangehaald door Van Dijk & Van der Meer (2002)
Zwolle (110.917 inw.)	36 (62,32%)	Organisatiekanteling met inrichting van geïntegreer- de Frontoffice Cultuur verandering Digitaal bouwloket	Voorhoedegemeente EGEM 2007





# Bijlage B: Geraadpleegde documentatie en personen per casus

## Gemeente Tilburg

### *Gebruikte documentatie*

- Burgerjaarverslag 2002
- Burgerjaarverslag 2003
- Burgerjaarverslag 2004
- Burgerjaarverslag 2005
- Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Tilburg, Onderzoeksgroep Lokale democratie, P.W. Tops, S.A.H. Denters e.a., Eburon, Delft, 1991
- Dienstverlening in de nieuwe gemeente Tilburg, november 1996
- Resultaten enquête ‘Stadswinkel Reeshof’, 10 juni 1997
- Nota project clustering baliefuncties, 11 juni 1997
- Kort verslag overleg wethouder Luijendijk/Wijkzaken d.d. 29 augustus 1997
- Project Clustering Baliefuncties, 14 mei 1998
- Project Clustering Baliefuncties: Stadswinkel stadhuisplein juli 1998
- Persbericht: grondige verbouwing nodig voor Stadswinkel Stadhuisplein, 10 juli 1998
- Dienstverlening Publiekszaken 2000-2003: Dienstverleningsconcept en plan van aanpak, Th. Van Dongen, 18 januari 2000.
- Voorstel aan de raadscommissie SAM nr A 031, ‘Dienstverleningsconcept Publiekszaken’, 17 april 2000.
- Begeleidingsnota bij aanbidding ‘Dienstverleningsconcept Publiekszaken 2000-2003, 20 maart 2000
- Nota Prestatie-indicatoren dienstverlening 31 oktober 2000
- Voorstel aan de raadscommissie SAM nr A 052, ‘Prestatie-indicatoren dienstverlening’, 20 november 2000.
- Klanttevredenheidsonderzoek Stadswinkels en callcenter, 10 september 2002
- Organisatie Ontwikkelingsperspectief 2005, medio 2003
- Raadsverslag 3 en 4 november 2003, motie mbt sluiting stadswinkel Noord
- Raadsnotitie ‘Een loket voor wonen, welzijn, zorg en inkomensondersteuning in het kader van de Wmo’. (Mts 615), 20 februari 2006 .
- Raadsnotitie loketten WMO. (Mts 090), 2 oktober 2006
- U. Pekdemir, Gemeente Tilburg zweert shared service center af, in Overheidsmanagement 10/2006

- Raadsnotitie m.b.t. dienstverlening in de decentrale stadswinkels. (MB 137), 5 maart 2007
- Visie Publiekszaken: Toonaangevend in dienstverlening, januari 2007

#### *Geïnterviewde personen casus Tilburg*

H. Krosse	vml. wethouder (1990-1994)
H. van Oorschoot	vml. gemeentesecretaris (tot 1-9-1997)
N. Derks	gemeentesecretaris (tot 31-9-2008)
F. van Oosterwijk	directeur Publieksdienst
R. van den Boom	hoofd van de sector Burger en Ondernemerszaken (BOZ)
U. Pekdemir	vml. directeur Servicedienst, vml. hoofd BOZ.
A. van der Peet	vml. plv. hoofd Burgerzaken (tot 1997) en vml. hoofd Bouwen Woningtoezicht (tot 2001)
Mw. J. Aerts	hoofd Stadswinkels Publieksdienst (2003-2008)
J. Wolters	vml. concerncontroller
Th. Van Dongen	vml. projectleider Dienstverlening
J. Rutten	specialist naturalisaties
Mw. C. Crijns	personeelsmanager dienst Publiekszaken
Mw. C. van Beers	baliemedewerkster stadswinkels
Mw. A. Oldekotte	baliemedewerkster stadswinkels

#### **Gemeente Zwolle**

##### *Gebruikte documentatie*

- Ambities, Rollen en Bestuur: Achtergronden en visie die ten grondslag liggen aan de inrichting van de organisatie van de gemeente Zwolle, gemeente Zwolle, concernstaf, April 2005.
- Bevolking becijferd 2006: Statistische gegevens van Zwolle op buurt-/ wijk- en postcodeniveau per 1 januari 2006 Uitgave: Afdeling Informatie, Onderzoek & Statistiek, gemeente Zwolle, Samenstelling: A.D.J. Veldhuizen, Afdeling informatie, augustus 2006.
- Burgerjaarverslag 2003.
- Burgerjaarverslag 2004.
- Burgerjaarverslag 2005.
- Burgerjaarverslag 2006.
- Burgerjaarverslag 2007.
- Mededeling aan de Raad: Beantwoording vragen over wachttijden publieksbalie Stadskantoor, 27-5-2002, gb4-2002.056.

- De Publieke Zaak (1999), Visie op dienstverlening door de gemeente Zwolle.
- Collegevoorstel met als onderwerp Dienstverlening Publieksbalies Stads Kantoor, 15-9-2005, Nr. PU05.5147, met als bijlage de Raadsbrief 'Dienstverlening op Maat'.
- Dienstverlening in Zwolle: betrouwbaar en professioneel: Visie op de dienstverlening van de gemeente Zwolle ( 2006 – 2010), 11 september 2006.
- Rapport: Evaluatie telefonische dienstverlening november 2002- mei 2003.
- Raadsvoorstel: Concentratie publieksvoorzieningen (27-2-2001).
- Raadsvoorstel: Investering t.b.v. versnelde dienstverlening vergunningen (10-1-2006)
- Rapport Eindresultaten Kwaliteitsmonitor Publieksvoorzieningen: periode onderzoek: mei-juli 2000, rapportage oktober 2000, Priority Research Benelux.
- Regels: Minder en anders: Plan van Aanpak deregulering 3-11-2006, versie 11.
- Verslag Cie. Bestuur 8 maart 2001.
- Verslag Collegevergadering 2005 (verandering openingstijdenbeleid)
- Verslag Raadsvergadering 26 maart 2001 (concentratie publieksdienstverlening in stads Kantoor).
- Verslag Raadsvergadering 23 april 2001 (reorganisatie hoofdstructuur).
- Verslag Raadsvergadering 8 april 2002 (vragen over wachttijden).
- Verslag Raadsvergadering 18 januari 2003 (project de Wachttijden te lijf! ) .
- Verslag Raadsvergadering 26 november 2004 (digitalisering, punt 7 begroting 2005)
- Verslag Raadsvergadering 13 december 2004 (tarieven/belastingverordeningen).
- Verslag Raadsvergadering 8 januari 2007 (vaststellen dienstverleningsvisie 2006-2010).

#### *Geïnterviewde personen casus Zwolle*

H.J. Meijer	Burgemeester vanaf 2000 tot heden
O. Dijkstra	Gemeentesecretaris vanaf 1997 tot heden
Mw. J. Hagemans	Beleidsadviseur eenheid Publiekszaken
Mw. M. Hogendorp	Manager van de eenheid Publiekszaken
A. Kemp	Vml. hoofd afdeling Burgerzaken (tot 2001), Vml. manager van de eenheid Publiekszaken (tot 2005), manager programma e-Gemeente
A. ten Have	beleidsadviseur concernstaf
R. Spijkerman	manager van de sectie Frontoffice van de afdeling BFI
Mw. M. Korteweg	medewerker afdeling Vergunningen
M. Drost	medewerker sectie Frontoffice BFI
E. van Lunteren	medewerker afdeling Toezicht en Handhaving
Mw. B. Schimmer	medewerker publieksvoorlichting Informatiecentrum
Mw. P. van Oosterbosch	Hoofd afdeling Vergunningen

## **Gemeente Almere**

### *Gebruikte documentatie*

- Bedrijfsplan Almere Direct, projectgroep Almere Direct, versie 2.0 definitief, 20 oktober 2006
- Beslisdocument Organisatie-ontwikkeling Almere d.d. 2 oktober 2000
- Burgerjaarverslag 2002
- Burgerjaarverslag 2003
- Burgerjaarverslag 2006
- Coalitieakkoord 2006-2010: Voor een sociaal, ambitieus en avontuurlijk Almere, d.d. 7-4-2006.
- Collegevoorstel project E-Services, 12-8-2002
- Dienstverleningsconcept Gemeente Almere: Elk moment, overal, de burger bediend d.d. 13 oktober 2006
- Kadernota Wet Maatschappelijke Ondersteuning, juli 2006
- Nota Meedoen 2007 (beleidsnota Wet maatschappelijke ondersteuning) februari 2007
- Nota Voorzieningen in de Wmo 2008-2010, mei 2007
- Samenstelling gemeenteraad & college van burgemeester en wethouders van Almere 1984-2002, J. Wachtmeester, Hazelnoot Reeks, Stichting Historisch Almere.
- Minder regels <> Minder klachten: Actieplan en aanbevelingen van de taskforce deregulering, oktober 2004.
- Notulen van de openbare vergadering van de raad van de gemeente Almere, gehouden op donderdag 13 april 2000.
- Notulen van de openbare vergadering van de raad van de gemeente Almere, gehouden op donderdag 2 november 2000.
- Raadsbrief 2006/147 m.b.t. Moties en amendementen ontwerpbegroting 2007, 27-10-2006
- Raadsbrief 2007/113 m.b.t. Voortgangsrapportage programma dienstverlening, 25-9-2007
- U doet mee?!: Beleidsnota WMO 2008-2010, concept, Gemeente Almere, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, September 2007.
- Verslag Agendaverzoek PvdA inzake gebiedsgericht werken (RG-95), 20-9-07
- Verslag collegevergadering 25-5-2004
- Verslag gesprek Ombudsman en bespreken Burgerjaarverslag 3-6-2004
- Verslag Wethoudersronde Programma Sociale krachtige samenleving, Programma Good governance, d.d. 11 oktober 2007
- Voorzieningen in de Wmo 2008-2010, Gemeente Almere, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, mei 2007
- Werkplan Collegeprogramma 2006-2010, 11 juni 2006.

*Geïnterviewde personen casus Almere*

H. de Geus van den Heuvel	Afdelingsmanager Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
L. van Dijk	hoofd documentmanagement, Dienst Publiekszaken
E. Belder	projectleider Almere Direct en vml. hoofd burgerzaken
Mw. G. Gallé	vml. Directeur Publieksdienst (tot 2004)
Mw. A. Jorritsma-Lebbink	Portefeuillehouder dienstverlening College van B&W
Mw. J. Kats	programmamanager programma dienstverlening
F.P. Heijke	Directeur Publieksdienst (tot 2008)
B. Arnold	gemeentesecretaris (tot 2009)
H. van Oosten	vml. directeur Dienst Sociale Zaken (tot 2008), directeur Publieksdienst



# Literatuurlijst

- Aalders, M.V.C., *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet- en Bouwtoezichtafdeling*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1987.
- Aardema, H., *Doorwerking van BBI: Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden, 2002.
- Aardema, H., *Stille Waarden: Een reflectie op overnormering in publiek management*, Open Universiteit / BMC, Den Haag, 2005.
- ACTAL, *Jaarverslag ACTAL 2005*, Adviescollege toetsing administratieve lasten, Den Haag, 2006.
- Advies.overheid.nl, *Publieke dienstverlening 55% elektronisch. Tweede meting van de elektronische dienstverlening van de overheid in 2002*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Den Haag, 2003.
- Arendsen, R. & T.M. van Engers, Reduction of Administrative Burden: An e-Government Perspective, in: *Electronic Government: Third International Conference, EGOV 2004, Zagragoza Spain, August/September 2004, Proceedings*, R. Traunmüller, Heidelberg, Springer, 2004, pp. 200-206.
- Bekke, H.A.G.M. & W.J.M. Kickert, Public Management and Governance, in: *Public Policy & Administrative Sciences in The Netherlands*. W. J. M. Kickert and F. A. v. Vught, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London, 1995, pp. 201-218.
- Bekkers, V.J.J.M., *De grenzeloze overheid: over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Bekkers, V.J.J.M., De strategische positionering van E-government, in: *Klantgericht werken in de publieke sector: Inrichting van de elektronische overheid*. H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips, Lemma, Utrecht, 2001, pp. 49-64.
- Bekkers, V.J.J.M. & B. Foederer, De Belastingdienst: ICT, afstand en compliance, *Onderzoeksprogramma Internet en Openbaar Bestuur*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2001.
- Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, A.F.A. Korsten, Denken over dienstverlening, in: *Bestuurskunde* (1998 no. 3), Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag, 1998, pp. 100-109.
- Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis, et al., eds. (1998a). Themanummer Dienstverlening, *Bestuurskunde* (1998 no. 3), Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag, 1998.
- Belastingdienst, *Compliance en non-compliance: eindrapportage van een onderzoeks- en ontwikkelingsproject*, Belastingdienst, Den Haag, 1994.
- Bellamy, C. & J.A. Taylor, *Governing in the Information Age*, Open University Press, Buckingham Philadelphia, 1998.

- Berg, A.H., *De eigen aard van de overheid*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998.
- Bertels, K., De verzorgingsstaat: ontstaan en ontwikkeling, in: *Sociologie en de moderne samenleving*, J. van Hoof & J. van Ruysseveldt, Boom, Amsterdam, 1999, pp. 263-288.
- Binnenlands Bestuur, Shoppen voor paspoort en rijbewijs, in: *Binnenlands Bestuur*, Den Haag, 24 juni 2002.
- Binnenlands Bestuur, Maastricht legt zichzelf boetes op, *Binnenlands Bestuur Online*, 28 mei 2004.
- Binnenlands Bestuur, Zuid-Holland gaat zichzelf bestraffen, *Binnenlands Bestuur Online*, 2 mei 2005.
- Binnenlands Bestuur (2006a), Boete trage overheid ook in Overijssel, *Binnenlands Bestuur Online*, 12 juni 2006.
- Binnenlands Bestuur (2006b), Garantie op dienstverlening in Wierden, *Binnenlands Bestuur Online*, 4 mei 2006.
- Binnenlands Bestuur (2006c), Provincie Brabant gaat eigen traagheid beboeten, *Binnenlands Bestuur Online*, 19 mei 2006.
- Binnenlands Bestuur (2006d), Rotterdam betaalt burgers boete bij vertraging, *Binnenlands Bestuur Online*, 1 augustus 2006.
- Bommel, M. van, K. Du Long, e.a., De Staat van de Gemeente: Deelrapport 1: Gemeenten met <25.000 inwoners, PON, Deloitte, BMC, 2007.
- Bordewijk, P. & H.J. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Bouwmeester, J., Hoe adequaat is perceptieonderzoek? De waarde van klanttevredenheidsonderzoek, in *Basis: Periodiek voor beleidsonderzoek*, Panteia, Zoetermeer, 2005, pp. 24-26.
- Bovens, M.A.P., *De digitale republiek*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003.
- Bovens, M.A.P., P. t. Hart, e.a., *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001.
- Burger@Overheid.nl (2005), *BurgerServiceCode*, ICTU, Den Haag, 2005.
- CapGeminy Ernst & Young, *Online availability of public services: How does Europe progress? Web based survey on electronic public services*, EU Commission, DG Information Society, Bruxelles, 2002.
- CapGeminy Ernst & Young, *Online availability of public services: How does Europe progress? Web based survey on electronic public services. Overall report oct 2001-oct 2002*, European Commission, DG Information Society, 2003.
- CapGeminy Ernst & Young, *Online availability of public services: How is Europe progressing? Fourth measurement*, Oct 2003., European Commission, DG Information Society, 2004.
- CapGemini, Rand Europe, e.a., *Smarter, Faster, Better eGovernment: 8th Benchmark Measurement*. European Commission, Directorate General for Information Society and Media, 2009.
- Castells, M., *The rise of the network society*, Blackwell Publishers, Cambridge Mass., 1996.
- Castenmiller, P., Relatie bestuur-bestuursdelen op lokaal niveau, in *Gemeente, Burger, Klant*,



- Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1987, Hoofdstuk 5, pp. 75-132.
- Colijn, J., Postkantoor geeft paspoort uit, in: *De Telegraaf*, Amsterdam, 17 mei 2007.
- Commissie Gemeentelijke Dienstverlening, *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten: Visie 2015*, VNG, Den Haag, 2005.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *De wil tot verschil: Gemeenten in 2015*, in opdracht van de VNG, Den Haag, 2006.
- Consumentenbond, *Beginselverklaring*, 2003.
- Consumentenbond, *Historie Consumentenbond*, gedownload van [http://www.consumentenbond.nl/over/wie\\_zijn\\_we/Historie](http://www.consumentenbond.nl/over/wie_zijn_we/Historie), (datum link 5 juni 2010)
- CPB, Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten, *CPB Notitie nr 2004/15*, Centraal Planbureau, Den Haag, 7 april 2004.
- Deming, W. E., *Out of the crisis*, MIT, Cambridge Mass., 1982.
- Depla, P., Bestuurlijke vernieuwing binnen gemeenten, in: *Lokaal Bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*. A.F.A. Korsten & P.W. Tops. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998, pp. 404-415.
- Derksen, W. & A.F.A. Korsten, Local Government: A Survey, in: *Public Policy & Administration Sciences in The Netherlands*, K.W.J.M. & F.A. van Vught, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1995, pp. 63-85.
- Dijk, J.A.G.M. van, *De Netwerkmaatschappij*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, 1997.
- Duivenboden, H.P.M. van, *Koppeling in uitvoering: Een verkennende studie naar de betekenis van het koppelen van persoonsgegevens door uitvoerende overheidsorganisaties voor de positie van de burger als cliënt van de overheid*, Eburon, Delft, 1999.
- Duivenboden, H.P.M. van & A.M.B. Lips, *Klantgericht werken in de publieke sector: inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Ebbers, W.E., *Facing the Digital World: connecting a permanent changing internet to rigid organisational structures*, Proefschrift Universiteit Twente, Arnhem, 2002.
- Edwards, A., Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur, in: *Lokale interactieve beleidsvorming*, J. Edelenbos & R. Monnikhof (red.), Lemma, Utrecht, 2001, pp. 117-142.
- Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, *Burger en Overheid in de informatiesamenleving: De noodzaak van institutionele innovatie*. Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, Den Haag, 2001.
- Fenn, J. & Raskino, M., *Mastering the Hype Cycles: How to Choose the Right Innovation at the Right Time*, Harvard Business Press, Cambridge Mass., 2008.
- Ford, H., *My Life and Work*, Doubleday, Page & Co, New York, 1923.
- Fornell, C., *ACSI Commentary: Federal Government Scores*, [http://www.theacsi.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=154&Itemid=62](http://www.theacsi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=154&Itemid=62), American Customer Satisfaction Index (ACSI), Ann Arbor, 16 december 2002.
- Fountain, J.E., Paradoxes of Public Sector Customer Service, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 14 nr. 1, 2001, pp. 55-73.
- Franken, H., *Rapport Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 1999.

- Frissen, P.H.A., Public Administration in Cyberspace, in: *Public Administration in an Information Age*, I T.M. Snellen & W.B.H.J. van der Donk, IOS Press, Amsterdam, 1998, pp. 33-46.
- Frissen, P.H.A., Afstand in bestuurskundig perspectief, in: *De Belastingdienst: ICT, Afstand en Compliance*, V. J. J. M. Bekkers & B. Foederer, 2001, pp. 10-15.
- Frissen, P.H.A., A.W. Koers, e.a., *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij, Den Haag, 1992.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Service, Schoonhoven, 1996.
- Frissen, P.H.A., *De Staat van Verschil: Een kritiek van de gelijkheid*, Van Gennep, Amsterdam, 2007.
- Gemeente Zwolle, *Dienstverlening in Zwolle: betrouwbaar en professioneel: Visie op de dienstverlening van de gemeente Zwolle 2006-2010*, Gemeente Zwolle, 2006.
- Gore, A., *The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Three Rivers Press, 1993
- Grace Commission, *The President's Private Sector Survey on Cost Control*, Nr. Y 4.B 85/2:S. hrg.98-517, January 12, 1984.
- Grönlund, Å., State of the Art in e-Gov Research – A survey, in: *Electronic Government: Third International Conference, EGOV 2004, Zragozoza Spain, August/September 2004, Proceedings*, R. Traunmüller, Heidelberg, Springer, 2004, pp. 178-185.
- Habermas, J., *The Structural Transformation of the Public Sphere*, The MIT Press, Cambridge Mass., 1989.
- Hajer, M A., Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke heroriëntatie in de Amsterdamse gemeentepolitiek, in: *Beleidswetenschap*, 1989, Volume 3, pp. 242-263.
- Halman, L., De politiek vertrouwen? Waarom zou je? Een empirische analyse in 33 Europese landen, in: *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur: diagnoses en remedies*, A. F. A. Korsten, Elsevier Overheid, Den Haag, 2006, pp. 79-100.
- Handa, M.L., Peace Paradigm: Transcending Liberal and Marxian Paradigms, Paper presented at: *International Symposium on Science, Technology and Development*, March 20-25 1986, New Delhi, India.
- Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, Routledge, London, 1944.
- Hazeu, C.A., *Institutionele Economie: Een optiek op organisatie-en sturingsvraagstukken*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000.
- Heintzman, R. & B. Marson, People, service and trust: is there a public sector service value chain? in: *International Review of Administrative Sciences*, Sage Publications, London, Thousand Oaks CA and New Dehli, 2005 (Vol. 71), p. 549 e.v..
- Heskett, J.L., W.J. Earl Sasser, e.a., *The Service Profit Chain: How Leading Companies Link Profit and Growth to Loyalty, Satisfaction and Value*, The Free Press, New York, 1997.
- Heskett, J.L., T.O. Jones, e.a., Putting the Service-Profit Chain to Work, in: *Harvard Business Review*, Cambridge Mass., 1994 vol. 72 (no. 2), pp. 164-174.

- Hirschman, A.O., *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1970.
- Hobbes, T., *Leviathan*, 1651/ Boom, Amsterdam, 2002.
- Hofstede, G. & G.J. Hofstede, *Allemaal Andersdenkenden: Omgaan met Cultuurverschillen*, Uitgeverij Contact, Amsterdam/Antwerpen, 2007.
- Hood, C., A public management for all seasons, in: *Public Administration* vol. 69 (no. 1), 1991, pp. 3-19.
- Hoof, J. van & J. van Ruysseveldt, *Sociologie en de moderne samenleving*, Boom, Amsterdam, 1999.
- Hoogerwerf, A., Beleid, processen en effecten, in: *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, A. Hoogerwerf & M. Herweijer, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 7<sup>e</sup> druk 2003, pp. 17-35.
- Hoogwout, M., Alles, altijd, overal en gratis: naar een ideaalmodel voor dienstverlening door gemeenten, in: *BMI-Magazine*, Jaargang 12, 2000, pp. 14-18.
- Hoogwout, M. (2001). Leuker kunnen we het niet maken, maar willen we het wel makkelijker? Waarom overheden geen haast hebben met het verbeteren van hun dienstverlening, in *Klantgericht werken in de publieke sector*. H. P. M. v. Duivenboden & A.M.B. Lips, Lemma, Utrecht, 2001.
- Hoogwout, M., Eindelijk concurrentie in overheidsdienstverlening? in: *B&G-Magazine*, 29ste jaargang 2002, nr. 11, pp. 20-22.
- Hoogwout, M., Goedkoper paspoort bij concurrentie is illusie, in: *Binnenlands Bestuur*. 23e jaargang, 27 september 2002, p. 23.
- Hoogwout, M., Klantgemak als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, in: *Openbaar Bestuur*, 2002, nr. 6/7, pp. 33-36.
- Hoogwout, M., Organizing for Online Service Delivery: The effects of Network Technology on the Organization of Transactional Service Delivery in Dutch Local Government, in: R. Traunmüller & K. Lenk (Eds.), *Electronic Government, First International Conference EGOV 2002*, Aix-en-Provence, France, september 2002, LNCS 2456, Springer, Heidelberg, pp. 33-36.
- Hoogwout, M., Burgeronderzoeken als burgerparticipatieinstrument, in: *Overheidsmanagement*, 2003.
- Hoogwout, M. & R. te Velde, *Digital Building Permit Application: a Feasibility Study for a Shared Services Solution in The Netherlands*, in: *Electronic Government: Third International Conference, EGOV 2004, Zragoza Spain, August/September 2004, Proceedings*, R. Traunmüller, LNCS 3183, Springer, Heidelberg 2004, pp. 234-239.
- Hoogwout, M., *Political awareness on ICT, eGovernment and service delivery issues in Dutch local governments*, paper presented at EGPA 2005, Bern.
- Hoogwout, M. & P. Castenmiller, Gemeentelijke dienstverleningsconcepten: kenmerken, keuzen en vier ideaaltype, in: *Burgerzaken & Recht*, 14e jaargang nr. 4/5 (april/mei 2007), pp. 114-121.
- Hoogwout, M., Klantgericht werken met outletmanagement: Alternatieve overheidsdienstverlening, in *Overheidsmanagement*, nr. 1 (januari 2008), pp. 10-13.

- Hutjes, J. M. & J.A. van Buuren, *De gevalsstudie: Strategie van kwalitatief onderzoek*, Open Universiteit/ Boom, Amsterdam, 1992.
- Jacobs, J., *Systems of survival : a dialogue on the moral foundations of commerce and politics*, Random House, New York, 1992.
- Jong, G.de, & A. van Witteloostuijn, *De Wet op het Hoger en Wetenschappelijk onderwijs (WHW): een voorbeeld van boulimia-regelgevin*, RUG, Faculteit der Economische Wetenschappen, SOM, Groningen, 2005, pp. 223–241.
- Jong, M.J. de, & R. van Schoonhoven, *Afscheid van de zorgeloze verzorgingsstaat*, Spectrum/ Aula, Utrecht, 1992.
- Jong, M.J. de, *Grootmeesters van de Sociologie*, Boom, Amsterdam, 1997.
- Jorna, F., *De autobureaucratie: informatisering en leren van uitvoering*, Eburon, Delft, 2009.
- Kabinet Balkenende II, *Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*, Den Haag, 2004.
- Kampen, D.J.K., S. van de Walle, e.a., *Dienstverlening van de overheid door de Vlaming beoordeeld: Zevende Rapport "Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid"*, Instituut voor de Overheid Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2003.
- Kappelhof, A.C.M. & V. Kingma, *Onderzoeksgids Sociale Zekerheid*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Den Haag, 2004.
- Kickert, W.J.M. & R.J. in 't Veld, *National Government, Governance and Administration*, in: *Public Policy & Administration Science in The Netherlands*, W. J. M. Kickert & F. A. van Vught, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, London, 1995.
- Kloosterhoeveberaad, *Een klantgerichte gemeente Een kwestie van gewoon samen doen!: actieplan gemeentelijke dienstverlening 2006-2010*, Actieprogramma Andere Overheid, Kloosterhoeve, 2006.
- Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening: participerende observatie bij een Sociale Dienst*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1986.
- Koops, B.J. & R.E. Leenes, 'Code' and the slow erosion of privacy, in: *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, vol. 12 (issue 115), 2005, pp. 117-187.
- Korsten A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur, een beschouwing over bestuurskundige heurisie: perspectieven op de toekomst van gemeenten*, rede in verkorte vorm uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar aan de Open Universiteit te Heerlen, 23 september 1988.
- Korsten, A.F.A., Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?, in: *Beleidswetenschap*, jaargang 6, 1997 nr. 1, pp. 41-55
- Korsten, A.F.A. & P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Kraaijenbrink, J., Centralization revisited? Problems on implementing ingretated service delivery in the Netherlands, in: R. Traunmüller & K. Lenk, *Electronic Government – First International Conference, EGOV 2002, Aix-en-Provence, France*, LNCS 2456, Heidelberg, Springer, 2002, pp. 10-17.
- Kuhn, T.S., *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago/ London, 1970/1996.

- Lans, J. van der, *Koning Burger*, Augustus, Amsterdam, 2005.
- Lauwerier, R., *Wetgeving en Publieke Dienstverlening*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2008.
- Le Grand, J., *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Leenes, R.E. & J.S. Svensson, Schaalproblemen in de ontwikkeling van elektronische dienstverlening, in: *Klantgericht werken in de publieke sector*, H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips, Utrecht, Lemma, 2001, pp. 167-184.
- Leenes, R.E. & B. de Vries, *Evauatieverslag Proof of Concept Centrale Server Bouwaanvragen*, Tilburg Institute on Law, Technology and Society, Universiteit van Tilburg, 2004.
- Leenes, R. E. & J. S. Svensson, *Size matters: Electronic Service Delivery by Municipalities?* in: R. Traunmüller & K. Lenk, *Electronic Government – First International Conference, EGOV 2002, Aix-en-Provence, France*, LNCS 2456, Heidelberg, Springer, 2002, pp. 150-156.
- Leenes, R.E. & L.A. Tauritz, Klantgerichte dienstverlening in Enschede. Over ICT en de modernisering van dienstverlening, in: *Bestuurskunde*, vol. 11 (december 2002, nr. 8), pp. 338-346.
- Leeuw, F.L., Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid, in *Overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1989, pp. 91-105.
- Levitt, T., Marketing Myopia, in: *Harvard Business Review*, vol. 38, 1960, pp. 45-56.
- Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.
- Locke, J., *Second Treatise of Government: An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government*, Awnsham Churchill, London, 1689.
- Manifestgroep, *Innovatie in uitvoering: betere dienstverlening, meer efficiency, effectiever beleid*, R. d. Groot, T. Joustra, C. Spanjaard e.a., Belastingdienst, IB-groep, CVZ, CWI, SVB, UWV, 2001.
- Masterman, M., The Nature of a Paradigm, in: *Criticism and the Growth of Knowledge*. I. Lakatos & A. Musgrave, Cambridge University Press, Cambridge UK, volume 4, 1965, pp. 59-89.
- Meer, F.B. van der, & T. van Dijk, *De wereld achter het loket: over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening*, Eburon, Delft, 2002.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Nota Basisregistraties*, 2004.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, e.a., *Brief aan de Tweede Kamer over het stelsel van basisregistraties*, TK 26387, nr 18, 2003.
- Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties, *Actieprogramma 'Andere Overheid'*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Den Haag, 2004.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Voorbij het loket: over de mogelijkheden en onmogelijkheden van pro-actieve dienstverlening voor de Nederlandse overheidsorganisaties*, Den Haag, 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Terug naar de toekomst: over het gebruik van informatie en informatie- en communicatietechnologie in de openbare*

- sector. Beleidsnota informatiebeleid openbare sector nr. 03, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 1995.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *MDW-rapport: Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening*, Ministerie van BZK en EZ, MDW-werkgroep benchmarking, Den Haag, 2002.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Openbaar Bestuur en Democratie, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, Den Haag, juni 2009.
- Moore, G.E., Cramming more components onto integrated circuits: With unit cost falling as the number of components per circuit rises, by 1975 economics may dictate squeezing as many as 65,000 components on a single silicon chip, in: *Electronics* Volume 38 (Number 8), 1965.
- Nationale ombudsman, *Burgerschap Verzilverd: Verslag van de Nationale ombudsman over 2007*, de Nationale ombudsman, Den Haag, 2008.
- Nijssen, A.F.M., *Dansen met de octopus: een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2003.
- NIPO, *Eén-loketgedachte in volle gang*, Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie en het Marktonderzoek, Amsterdam, 1999.
- Oosting, M., *40 vragen over de vuurwerkramp, 40 antwoorden van de Commissie onderzoek vuurwerkramp*, Commissie onderzoek Vuurwerkramp, Enschede/Den Haag, 2001
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1992.
- Ostrom, V., *The intellectual crisis in American public administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1974.
- Overeem, G., E. de Voogd en M. Minderhoud, *Gemeente heeft Antwoord©: Het klantcontactcentrum van gemeenten als frontoffice voor de hele overheid*, Hiemstra & de Vries, 15 januari 2007 in opdracht van de VDP, VNG en het programma Contactcenter Overheid (CCO), Utrecht, 2007.
- Overheid.advies.nl, *Publieke dienstverlening 65% elektronisch: Driemeting elektronische dienstverlening van de overheid in 2003*, Advies.overheid.nl, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2004.
- Overheidsloket 2000, *Van vraagpatroon naar loketidee*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1997.
- Overheidsloket 2000, *Van loketidee naar implementatie*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1998.
- Overheidsloket 2000 & Overheid.nl, *Eén loket op het Internet*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 2000.
- Parkinson, C.N., *Parkinson's Law, or The Pursuit of Progress*, John Murray, London, 1958.
- Pekdemir, U., De ontwikkeling in het dienstverleningsconcept van Tilburg: Beleid & strategie in het INK-model, in: *Burgerzaken & Recht*, 11e jaargang 2004, nr. 9.

- Peppers, D. & M. Rogers, *The one to one future: building relationships one customer at a time*, Currency Doubleday, New York, 1993.
- Perez, C., *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Elgar, London, 2002.
- Peters, T.J. & R.H. Waterman, *In search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Warner Books, New York, 1982.
- Pieterse, W., *Channel Choice; Citizens' Channel Behavior and Public Service Channel Strategy*, University of Twente, Enschede, 2009.
- Pine II, B.J. & J.H. Gilmore, *The Experience Economy: Work is Theatre and Every Business a Stage*, Harvard Business School Press, Boston, 1999.
- Polak, J.M. & C.J.N. Verstedden, *De Cafébrand in Volendam: een ramp om van te leren*, Commissie ingesteld door de commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, Volendam, 2001.
- Politt, C. & G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Porter, M., *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, Free Press, New York, 1980.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, University of California Press, Berkeley, 1973.
- Prins, C., Variaties op een thema: van paspoort naar identiteitsfraude, in: *Nederlands Juristenblad*, 2006/1.
- Pröhl, M., *International Strategies and Techniques for Future Local Government: Practical Aspects towards Innovation and Reform*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 1997.
- Pronk, P., *De verborgen belastingdienst: De invloed van administratieve lasten op de naleving van de fiscale regelgeving door ondernemingen*, Eburon, Delft, 2004.
- Putnam, R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000.
- Raad van de Economische Adviseurs (REA), *De wetten en regels die droom en daad verstoren: Bureaucratisering en overregulering*, Raad van de Economische Adviseurs, Den Haag, 2005.
- Raad van State, *Advies Wetsoorstel Wet Algemene Bepalingen Burgerservicenummer*, Raad van State, nr. 32, 2005.
- Raad van State, *Jaarverslag 2005*, Raad van State, Den Haag, 2006.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Helder als glas: een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 2000.
- Rademakers, M. & B. de Wit, Klantgerichtheid naar vermogen: kiezen of gedogen? in: *Klantgericht werken in de publieke sector*, H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips, Utrecht, 2001, pp. 67-74.

- Rein, M. & D.A. Schön, Frame-reflective policy discourse, in: *Beleidsanalyse*, nr 4, 1986, pp. 4-18.
- Rescher, N., *Introduction to Value Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1969.
- Ringeling, A., Rare klanten hoor, die klanten van de overheid, in: *Klantgericht werken in de publieke sector: inrichting van de elektronische overheid*. H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips, Lemma, Utrecht, 2001, pp. 33-48.
- Roes, Th., Veldheer V., Groot, H. de, e.a., *Gemeente, Burger, Klant*, Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1987.
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen, e.a., *Openbaar Bestuur: Organisatie, Politieke Omgeving en Beleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1987.
- Ross-van Dorp, C. & H. Hoogervorst (2004). *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*: Brief aan de Tweede Kamer 23 april 2004, Ministerie van VWS, 2004.
- Rutgers, M.R., *Tussen fragmentatie en integratie : de bestuurskunde als kennisintegrerende wetenschap*, Eburon, Delft, 1993.
- Schoo, H.J., Lofzang op de ongelijkheid, in: *De Volkskrant*, Amsterdam, 11 mei 2007.
- Schwartz, B., *The Paradox of Choice: Why More Is Less*, HarperCollins, New York, 2005
- SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2002: De kwaliteit van de quartaire sector*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2002.
- Simon, H.A., *Administrative Behaviour: A study of the Decision-Making Process in Administrative Organisations*, The Free Press, New York, 1947.
- Snellen, I.T.M., *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1987.
- Spiegelberaad, *Spiegelmanifest: Actieplan Provinciale Dienstverlening 2007-2011*, Zwolle, 2006.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *De gemeente vernieuwt: Dualisme en lokale democratie: Verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Ministerie van BZK, DG Openbaar Bestuur, Samsom, Alphen aan de Rijn, 2000.
- Stegers, E., *De één loketgedachte weer een stap dichterbij: De ontwikkelingen omtrent geïntegreerde dienstverlening van 1999 tot 2002*, NIPO, Amsterdam, 2002.
- Swanborn, P.G., *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?*, Boom, Amsterdam, 2000.
- Swanborn, P.G., *Basisboek sociaal onderzoek*, Boom, Amsterdam. 2002.
- Tolbert, C.J. & K. Mossberger, The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government, in: *Public Administration Review*, May/June 2006 (nr. 66), pp. 354-369.
- Toonen, T.A.J., *Denken over binnenlands bestuur*, VUGA, Den Haag, 1987.
- Tops, P.W., *Gemeenten en gezag: het verschuivende politieke moment in het lokale bestuur*, Atlas, Amsterdam/Antwerpen, 1995.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Memorie van Toelichting Wabo, Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)*, Kamerstuk 30844 nr. 3, Vergaderjaar 2006-2007, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, 25 oktober 2006.



- Twist, M. van, *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, VUGA, Den Haag, 1995.
- Ultee, W., W. Arts, en H. Flap, *Sociologie: vragen, uitspraken, bevindingen*. Wolters-Noordhoff, Groningen, 2<sup>e</sup> dr. 2001.
- Veld, R.J. in 't, *Spelen met vuur: over hybride organisaties*, VUGA, Den Haag, 1995.
- Venrooij, A. van, *Nieuwe vormen van interorganisatiele publieke dienstverlening: de ontwikkeling en verkenning van een ontwerp aanpak*, Technische Universiteit Delft, Delft, 2002.
- Verhoef, R. & M.O. Simons, Hybride organisaties als omstreden arrangement, in: *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 8, 2001.
- VNG, Nijmeegse burgers krijgen bloemetje bij fout gemeente, Website VNG, 4 januari 2007.
- Walle, S. van de, Zullen beter werkende overheidsdiensten bijdragen tot vertrouwensherstel? in: *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur: Diagnoses en remedies*, A.F.A. Korsten and P. de Goede, Elsevier Overheid, Den Haag, 2006, pp. 125-137.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1921/1970.
- Weber, M., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre von Max Weber*, herausgegeben durch prof. dr. E. Flitner, Institut für Pädagogik der Universität Potsdam, 1999
- Weick, K.E., *Making Sense of the Organization*, Blackwell Publishing, Malden USA/Oxford UK/Victoria AU, 2001.
- Wiendels, B., S. van Keulen, e.a., *Nulmeting Kwaliteitshandvesten Rijksorganisaties*, SGBO, Den Haag, 2005.
- Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt, e.a., *Hoofdstukken van administratief recht*, VUGA, Den Haag, 1997.
- Wilson, W., The Study of Administration, in: *Political Science Quarterly*, vol. 2, juni 1887, p. 198 e.v.
- WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.
- Yin, R. K., *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks CA, 2003.
- Zouridis, S., *Digitale disciplineren: over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Eburon, Delft, 2000.
- Zouridis, S., *Wegen naar vertrouwen*, BMC, Leusden/Tilburg, 2005.
- Zouridis, S. & M. Thaens, Reflections on the Anatomy of E-Government, in: *The Information Ecology of E-Government: E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*, V.J.J.M. Bekkers & V. Homburg, IOS press, Volume 9, Amsterdam, 2005, pp. 21-36.
- Zouridis, S., M. Thaens, e.a., *Vliegwielen voor de wil: Superpilots en elektronische dienstverlening in gemeenten*, Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Ordina Public Management Consulting, IVA, Tilburg, 11 april 2005.
- Zuurmond, A., *De infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*, Phaedrus, Den Haag, 1994.
- Zuurmond, A., *De verwaarloosde staat: pleidooi voor een Copernicaanse wending in het*

*openbaar bestuur*, tekst uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt als Bijzonder hoogleraar 'ICT en de toekomst van het Openbaar Bestuur' vanwege de Stichting Toekomstbeeld der Techniek/Beweton, bij het departement Bestuurskunde van de Universiteit van Leiden op 14 november 2003.

Zuurmond, A. & K. Lammers, Geen kwaliteit zonder informatiebeleid: hoe sturing op ICT de kwaliteit van de dienstverlening kan verbeteren, in: *Klantgericht werken in de publieke sector*, H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips, Lemma, Utrecht, 2001, pp. 75-94.

Zwan, A. van der, *De uitdaging van het populisme*, Meulenhoff, Amsterdam, 2003.

Vrijwel alle overheden hebben klantgericht werken tegenwoordig hoog in het vaandel staan. Maar ondanks alle aandacht, verloopt de invoering van de klantgerichte overheid niet zo soepel. Veel ambtenaren kunnen getuigen van stroperige invoeringsprocessen en onoverkomelijke barrières, en de tevredenheid van burgers blijkt nauwelijks te stijgen.

Wat is hier aan de hand? Hoe kan het dat het gat tussen het ideaal en de dienstverleningspraktijk nog steeds zo groot is? Kan het wel beter? En zo ja, hoe dan?

In 'De rationaliteit van de klantgerichte overheid' doet Marcel Hoogwout verslag van zijn onderzoek in bestuurskunde en bestuurspraktijk naar de opkomst en de invoering van het 'klantdenken'. Hiervoor analyseerde hij onder andere diepgaand beslissingen over de invoering van dienstverleningsverbeteringen bij drie vooruitstrevende gemeenten.

Het onderzoek maakt helder dat het klantdenken meerdere uitgangspunten kent die fundamenteel botsen met oudere waarden en opvattingen in het openbaar bestuur. Begrip van deze fundamentele verschillen maakt het mogelijk te verklaren waarom implementatieprocessen van dienstverleningsverbeteringen soms zo moeizaam verlopen, maar ook waarom institutionele vernieuwing in bepaalde gevallen wél aanslaat.

Marcel Hoogwout (1966) heeft als organisatie-adviseur de afgelopen twintig jaar de ontwikkelingen in de dienstverlening bij gemeenten, provincies en het Rijk van dichtbij meegemaakt. Met dit proefschrift zet hij zijn voor velen herkenbare ervaringen uit de bestuurspraktijk in een bestuurskundig perspectief.

[www.uitgeverijreunion.nl](http://www.uitgeverijreunion.nl)



NUR 805